

Hishow, Ognian

Research Report

Schuldenbremsen in der EU: Das ultimative Instrument der Budgetpolitik? Bremsmechanismus, Bremskraft und Bremsleistung

SWP-Studie, No. S 2/2012

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Hishow, Ognian (2012) : Schuldenbremsen in der EU: Das ultimative Instrument der Budgetpolitik? Bremsmechanismus, Bremskraft und Bremsleistung, SWP-Studie, No. S 2/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252795>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ognian N. Hishov

Schuldenbremsen in der EU: Das ultimative Instru- ment der Budgetpolitik?

Bremsmechanismus, Bremskraft und
Bremsleistung

S 2
Januar 2012
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Instrumente zur fiskalpolitischen Disziplinierung in der EU und der Eurozone**
- 8 Weiche Saldoregeln ohne Automatismus
- 9 Schuldengrenzen
- 9 Schuldenbremsen mit harten Saldo- bzw. Ausgabenregeln (Bremsautomaten)
- 11 **Bremsautomaten: Konstruktionsmechanismus und ökonomische Effekte**
- 11 Die deutsche Schuldenbremse
- 18 Die Schweizer Schuldenbremse: Stärken und Schwächen
- 20 Die Weltbank-Schuldenbremse: Stärken und Schwächen
- 22 **Zum Für und Wider von Schuldenbremsen in den EU-Mitgliedstaaten**
- 22 Modellrechnung Griechenland
- 23 Modellrechnung Ungarn
- 25 **Ein Modell für die EU: Schuldenbremse mit Flexibilität**
- 26 Testfall Flexibilitätsregel für Portugal 2000–2008
- 27 Testfall Flexibilitätsregel für Italien 2000–2008
- 28 **Fazit: Praktikabel, jedoch nicht perfekt**
- 29 **Abkürzungen**
- 30 **Anhang**

*Dr. Ognian N. Hishov ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe EU-Integration*

Schuldenbremsen in der EU: Das ultimative Instrument der Budgetpolitik? Bremsmechanismus, Bremskraft und Bremsleistung

Beim EU-Gipfeltreffen am 8. Dezember 2011 verständigten sich die 17 Euro-Länder auf die Schaffung einer »Fiskalischen Stabilitätsunion«. Die Mitglieder der Eurozone verpflichten sich, in ihren Verfassungen oder auf vergleichbarer Ebene festzuschreiben, dass ihre nationalen Haushalte ausgeglichen oder nahezu ausgeglichen sein müssen. Hinter der nun beschlossenen Regelung verbirgt sich ein Mechanismus, der dem der deutschen Schuldenbremse ähnelt, die im Jahr 2009 in der Verfassung verankert wurde.

Die Mitgliedstaaten reagierten damit auf die prekäre Situation der Verschuldung in der EU, wobei der unablässige Anstieg der Schuldenquoten in den meisten Partnerländern strukturelle Ursachen hat: Die Regierungen haben sich unabhängig von der konjunkturellen Lage viel zu hohe Haushaltsdefizite geleistet. Niedrige Zinsen auf den Kapitalmärkten haben sie dazu verleitet, sich immer stärker zu verschulden. Sie konnten damit so lange fortfahren, weil sie weder auf europäischer Ebene noch durch die Märkte diszipliniert wurden. Der Grund dafür war hier der fehlende politische Wille, dort der Glaube, dass die Partnerländer die Schulden im Ernstfall übernehmen würden. Völlig unbegründet führen zahlreiche Regierungen auch im Aufschwung Defizite ein – anstatt Überschüsse zu realisieren.

Bemühungen, diesen Trend umzukehren, hat es viele gegeben. Die bisherigen fiskalpolitischen Instrumente haben jedoch nicht verhindert, dass sich viele Mitgliedstaaten übermäßig verschuldeten. Dies hat einige EU-Partner dazu angeregt, über eigene Verschuldungskontrollmechanismen nachzudenken. Die deutsche Bundesregierung hat bereits 2009 eine Schuldenbremse beschlossen und plant, sie auf Bundesebene ab 2016 voll wirksam werden zu lassen. Neben der deutschen Variante werden in Europa zurzeit zwei weitere, verfassungsverankerte, weitgehend autonom arbeitende Modelle angewendet: die Schweizer Schuldenbremse und eine von Ökonomen der Weltbank entwickelte Formel (hier »Schuldenbremse der Weltbank« genannt), die der frühere Weltbankmitarbeiter und derzeitige Finanzminister Bulgariens Simeon Djankov in seinem Heimatland eingeführt hat. Kürzlich beschloss auch Spanien, eine Schuldenbremse in der

Verfassung zu verankern, die praktisch nur konjunkturell bedingte Defizite erlaubt. Die in den genannten Ländern eingeführten Mechanismen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Regeln, der technischen Handhabung und der Sensitivität gegenüber der Qualität der erforderlichen statistischen Daten.

Grundsätzlich ist es zwar vorzuziehen, wenn die Staaten eine verantwortungsvolle, das heißt verfahrensorientierte Fiskalpolitik betreiben, anstatt sich der »Automatik« der Schuldenbremse zu unterwerfen. Scheitert diese Politik, sind Schuldenbremsen als zweitbeste Lösung jedoch zu empfehlen. Sie können ein effizientes fiskalpolitisches Instrument zur Eindämmung des Schuldenanstiegs vor allem in Mitgliedstaaten mit einer unzureichenden Stabilitätskultur sein. Am besten wirken sie, wenn sie verfassungsrechtlich verankert sind; denn dann fungieren sie autonom und unterstützen eine regelgebundene Fiskalpolitik, indem sie den politischen Gestaltungsspielraum bei der Aufstellung und Durchführung des Haushalts einengen. Die statistische Formel, auf der die Schuldenbremse beruht, kann nicht geändert oder ignoriert werden. Schuldenbremsen wirken daher auch anti-zyklisch: In Rezessionsphasen erlauben sie ein Anwachsen der Defizite; im Aufschwung erzwingen sie deren Abbau, wobei sich Defizit- und Überschusshöhe »automatisch« exakt nach der Konjunkturlage richten. Ein diskretionäres Eingreifen der Fiskalpolitik ist damit ausgeschlossen. Die Nichteinhaltung der Schuldenregel würde verfassungspolitische Konsequenzen für die betreffende Regierung bzw. ihr Finanzressort nach sich ziehen.

Gleichwohl ist das Instrument der Schuldenbremse nicht unproblematisch: Denn sie ist eine fiskalische Zwangsjacke. Da ihr starres Regelwerk konsequent die Reduzierung der Haushaltsdefizite erzwingt, kann sie die Konjunktur abwürgen, das heißt in vielen Mitgliedstaaten würde sie die Schuldenquote nur um den Preis einer Wirtschaftskrise senken. Daher sollte eine Schuldenbremse nicht eingeführt werden, wenn die Schuldensituation eines Staates an die sogenannte Nachhaltigkeitsgrenze gestoßen ist. Diese ist dann erreicht, wenn der Schuldendienst größer ist als die Summe aus BIP-Wachstumsrate und den Primärüberschüssen. Folglich kann sie gegenwärtig keinem der hochverschuldeten Mitgliedstaaten empfohlen werden. Diese wären erst nach längerer Vorbereitungszeit – etwa zehn Jahren – dazu in der Lage, einen solchen Mechanismus einzuführen.

Auch und gerade von einer europäischen Einheits-schuldenbremse ist abzuraten. Die von den Mitglied-

staaten zu verankernden Instrumentarien müssen vielmehr den nationalen Besonderheiten unter anderem in Bezug auf Wachstum, Schuldenquote und Stabilitätskultur genau Rechnung tragen. Es gilt, dass Schuldenbremsen nicht starr sein dürfen. Eine *flexible Schuldenbremse* (regelgebundene Fiskalpolitik mit Flexibilität, fortan *Flexibilitätsregel*) ist einer starren überlegen. Erstere lässt über die konjunkturellen Defizite hinaus genau bemessene strukturelle Defizite zu. Auch wenn sich die Tilgung der öffentlichen Schuld dadurch verlangsamt, würde ein solcher Mechanismus doch dafür sorgen, dass die öffentliche Schuldenquote allmählich sinkt.

Auf der EU-Ebene sollte daher das Ziel, den Schuldenstand in den hochverschuldeten Mitgliedstaaten auf 60 Prozent des BIP zu senken, vorerst aufgegeben werden. Solange die Rezession bzw. die Phase eines sehr langsamen Wachstums anhält, sollte lediglich eine Stabilisierung der Schuldenquoten angestrebt werden. Mit einem anziehenden Wachstum von nominal 4 bis 5 Prozent p.a. kann der Schuldenquotenabbau beginnen, da der Zinsdienst dann aus dem Wachstum heraus geleistet werden kann. Folglich sollten Rat, Kommission, Europäische Zentralbank und gegebenenfalls der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) individuelle Zielvorgaben mit dem jeweiligen Mitgliedstaat erarbeiten und diese überwachen. Eine Einheitszielsetzung für die Schuldenquote sollte es auf absehbare Zeit dagegen nicht geben.

Gleichwohl muss sichergestellt werden, dass die nationalen Schuldenbremsen gegen den Versuch des »Schummelns« geschützt sind, am besten im Rahmen des Europäischen Semesters, eines 2011 eingeführten Verfahrens zur Ex-ante-Abstimmung der nationalen Haushaltspläne der Mitgliedstaaten mit der EU-Kommission. Danach ist die Glaubwürdigkeit der statistischen Indikatoren, auf denen die Aufstellung und Ausführung des Budgets eines Mitgliedstaats für das kommende Haushaltsjahr beruht, bereits Ende April/Anfang Mai des laufenden Jahres zu prüfen. Diese Prüfung sollte nicht Eurostat durchführen, das ja für seine Erhebungen die nationalen Statistiken der Mitgliedstaaten heranzieht. Besser geeignet für diese Aufgabe wäre das DG EcFin (DG Economic and Financial Affairs) mit seinen über 400 Wirtschaftsexperten.

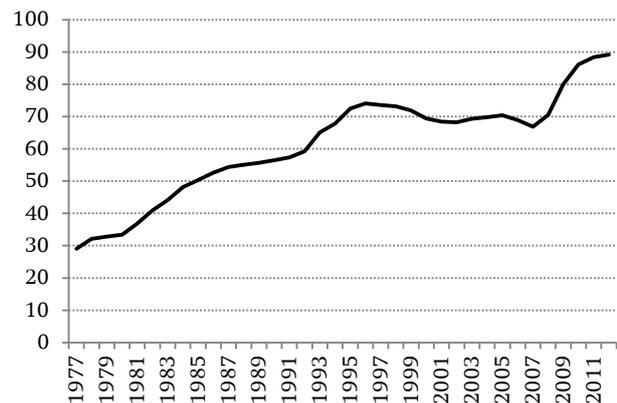
Deutschland sollte weiter insistieren, dass möglichst viele Mitgliedstaaten in etwa zeitgleich eine nationale Schuldenbremse bzw. Flexibilitätsregel einführen. So werden Trittbrettfahrer-Effekte vermieden, indem stabilitätsbewusste Länder aus der Haftung für Partner ohne Schuldenbremse entlassen werden.

Instrumente zur fiskalpolitischen Disziplinierung in der EU und der Eurozone

Fiskalische Regeln zur Begrenzung des Anstiegs der öffentlichen Schuldenquote sind in der Geschichte der Finanzpolitik nichts Neues. Auch in der Fachliteratur hat es an Vorschlägen nicht gefehlt, die institutionellen Rahmenbedingungen so zu setzen, dass die öffentliche Verschuldung tragfähig bleibt und nicht zu einem wachstumswidrigen Faktor wird.¹ Die EU-Kommission hat 2008 in einer Analyse 67 finanzpolitische Instrumente gezählt, die von den Mitgliedstaaten angewendet werden, um ihre öffentlichen Finanzen nachhaltig zu gestalten.² Dennoch erwiesen sich praktisch alle diese Instrumente als untauglich – vor allem weil sie manipuliert werden können. An wissenschaftlichen Erklärungsansätzen hierfür mangelt es nicht; am bekanntesten sind die Fragmentierungsthese, das Argument der Zeitinkonsistenz im Haushaltsvollzug und das *Common Pool-Problem* (CP).³ So scheitern Finanzminister in ihren Konsolidierungsbemühungen häufig am Widerstand ihrer Ressortkollegen, woraufhin es zu einer fragmentierten und schließlich defizitären Finanzpolitik kommen kann. Eine zweite Herausforderung für die Haushaltskonsolidierung ist die Zeitinkonsistenz: Konsolidierungen werden in der Gegenwart angekündigt, müssen jedoch in der Zukunft vollzogen werden. Unerwartete Ereignisse – Regierungswechsel, Krisen, Zinssatzerhöhungen und Ähnliches – dienen dann als Ausrede, mit den angekündigten Plänen zu brechen. Das CP-Problem schließlich erwächst aus dem Widerspruch zwischen individuell verursachtem Schaden und seiner kollektiven Behebung. In der EU/Eurozone haben sich Regie-

rungen in der Peripherie fiskalisch verantwortungslos verhalten in der Annahme, ihre Verbindlichkeiten würden in »gepoolter« Weise gemeinschaftlich behandelt. Die Finanzmärkte haben das genauso gesehen und eine Angleichung der Zinsspreads innerhalb der Eurozone ab 2000 toleriert. Es überrascht daher nicht, dass die öffentlichen Schuldenquoten in der Union kontinuierlich gestiegen sind, und selbst der Eurozone ist eine Trendumkehr nicht gelungen (vgl. Graphik 1).

Graphik 1
Öffentliche Bruttoschuld des Euroraums 1977–2012 (ohne Estland, Slowakei und Slowenien), in Prozent des BIP



2011 und 2012 Schätzung.

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von EU Commission, *European Economy Series, Statistical Annex*, Frühjahr 2011, Tabelle 78, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf>.

1 Eine aktuelle Übersicht zu den verschiedenen Stabilisierungs- und Rückführungsansätzen liefern Christian Kastrop/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof (Hg.), *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz: Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2010 (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 219).

2 European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (DG EcFin), *Public Finances in EMU – 2009* (European Economy Series 5/2009, Part II, Chapter 4), <http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/1-a5a_analysis_en.pdf>.

3 Einen guten Überblick liefert Lars P. Feld, »Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse«, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11 (2010) 3, S. 226-245 (233ff).

Die fiskalischen Regeln, die die Mitgliedstaaten bereits eingeführt haben, unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Rechtsgrundlage, ihrer Tiefe (Abdeckung verschiedener fiskalischer Ebenen) und Breite (Abdeckung verschiedener Bereiche öffentlicher Finanzierung), ihrer Funktionsweise (beispielsweise Berücksichtigung der Konjunkturzyklen) und Implementierungsmodalitäten (u.a. Durchsetzungsmechanismen wie automatische Sanktionen) sowie ihrer Wirkungen. Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) klassifiziert je nach Ziel der Instrumente vier Grundtypen: 1. Saldoregeln (Budgetsaldo), die verbindliche Defizit-Obergrenzen setzen oder einen ausgegli-

chenen Budgetsaldo verlangen, 2. Schuldenregeln, die ein Limit für den Gesamtschuldenstand, entweder in absoluten Zahlen oder in Relation zum BIP, fixieren, 3. Ausgabenregeln, die mit absoluten oder relativen Zielmarken die Ausgabenentwicklung kontrollieren, und 4. Einnahmeregeln, die Unter- oder Obergrenzen für Einnahmesteigerungen festlegen.⁴

Wegen ihrer klar prozyklischen Wirkung⁵ kommt die Vorschrift, einen stets ausgeglichenen Haushalt zu gewährleisten, auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten nicht in Frage und nicht zum Einsatz. Die fiskalischen Einnahmeregeln sind haushaltsökonomisch insofern problematisch, als die Höhe der künftigen Budgeteinnahmen auf Schätzungen beruht, die im Laufe des Fiskaljahres Korrekturen unterliegen. Daher spielen diese Regeln in der Praxis der EU-Mitgliedstaaten ebenfalls keine Rolle. Zwischen den verbleibenden drei Varianten – Saldoregeln, Schuldengrenzen und Ausgabenregeln – gibt es Überlappungen, aber auch Unterschiede. Ein und dasselbe Instrument kann weich und zugleich hart sein, je nachdem, wie viel Spielraum es für diskretionäre Politik lässt bzw. wie strikt eingebaute Automatismen wirken.

Weiche Saldoregeln ohne Automatismus

Das traditionelle und am weitesten verbreitete verschuldungspolitische Instrument ist die »Goldene Regel der Finanzpolitik«. Ihr zufolge dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Die Anwendung der goldenen Regel sorgt nicht nur für eine Glättung der Konjunk-

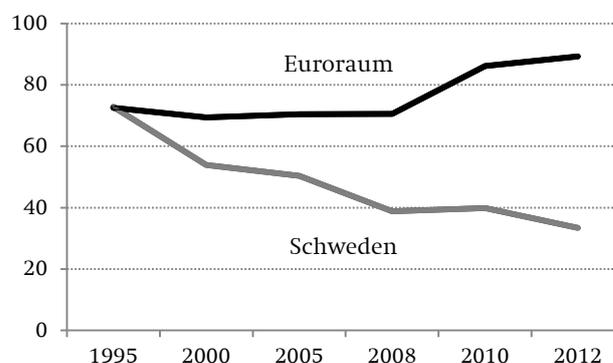
⁴ Friedrich Heinemann/Marc-Daniel Moessinger/Steffen Osterloh (unter Mitwirkung von Lars Feld und Alexander Kalb), »Nationale Fiskalregeln – ein Instrument zur Vorbeugung von Vertrauenskrisen?«, in: Bundesministerium der Finanzen, *Monatsbericht August 2011*, Berlin 2011 (Kurzfassung einer Studie des ZEW Mannheim im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen), <www.bundesfinanzministerium.de/nr_17844/DE/BMF_Startseite/Publikationen/Monatsbericht_des_BMF/2011/08/analysen-und-berichte/b04-nationale-fiskalregeln/node.html?__nnn=true>. Eine ähnliche Klassifizierung wird von Gerken, Roosebeke und Voßwinkel vorgenommen. Die Autoren unterscheiden zwischen Ausgabenregeln, Schuldenregeln und Saldoregeln, Lüder Gerken/Bert Van Roosebeke/Jan Voßwinkel, *Anforderungen an die Sanierung der Euro-Staaten. Schuldenbremse plus Nebenbedingungen*, Freiburg: Centrum für Europäische Politik, September 2011.

⁵ Prozyklische Wirkungen liegen vor, wenn Maßnahmen zur Defizitreduzierung eine Wirtschaftsrezession oder Wirtschaftskrise auslösen oder eine Rezession verstärken.

turzyklen, sondern hat auch eine positive Wirkung auf die Lastenteilung zwischen den Generationen. In der Praxis hat sie sich jedoch nicht bewährt, da der Investitionsbegriff weit gefasst werden kann und das Instrument viel Spielraum für politische Einflussnahme lässt. So kam es immer wieder vor, dass die Regel mit Hinweis auf eine vermeintliche Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verletzt wurde. Das in erster Linie verwendete Argument war eine hohe Arbeitslosigkeit. Damit konnten die Regierungen – da die sozialpolitische Intention kaum anzugreifen war – meistens eine Neuverschuldung über die Kreditaufnahme für Investitionen hinaus legitimieren, während sie so gut wie nie nachweisen mussten, dass diese Maßnahme tatsächlich zur Wiederherstellung des gestörten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts notwendig war.⁶

Ein Beispiel für erfolgreiche Saldoregeln ist das schwedische Modell. Während die Schuldenquote im Eurogebiet bereits in den 1990er Jahren gemessen an der Maastricht-Obergrenze von 60 Prozent des BIP zu hoch war und ab 2009 weiter zugenommen hat, ist es Schweden, einem Mitgliedstaat mit eigener Währung, gelungen, seine Schuldenquote sogar während der Finanz- und Wirtschaftskrise zu senken (vgl. Graphik 2).

Graphik 2
Schuldenquoten Schwedens und des Euroraums
1995–2012, in Prozent des BIP



2012 Schätzung.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EU Commission, *European Economy Series, Statistical Annex*, Frühjahr 2011, Tabellen 78, 79, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf>.

⁶ Rolf Caesar, »Wirksame Grenzen für die Staatsverschuldung: eine Illusion?«, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, 61 (2010) 1, S. 21–44.

Schweden hat seine eigene, sehr einfach formulierte Budgetregel im Jahr 2000 eingeführt. Sie besagt, dass der Gesamthaushalt mit einem Überschuss von einem Prozent des BIP über dem Konjunkturzyklus abschließen muss. Schweden, das seine geldpolitische Souveränität beibehalten hat, implementierte seinen budgetären Stabilitätsmechanismus zeitgleich mit der Etablierung der EU-Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Im Vergleich mit vielen WWU-Mitgliedern war Stockholm jedoch erfolgreicher in der Wahrung fiskalpolitischer Disziplin. Gegenwärtig erfreuen sich die schwedischen öffentlichen Finanzen einer beachtlichen Nachhaltigkeit.

Schuldengrenzen

Das Eurogebiet hat seine eigenen Regeln für eine disziplinierte Haushaltspolitik in Gestalt der beiden Maastricht-Obergrenzen von drei Prozent des BIP für Haushaltsdefizite und 60 Prozent des BIP für die Schuldenquote des Gesamtstaats bereits früh formuliert. Würde der Stabilitäts- und Wachstumspakt (StWP) mit dem Verfahren zur Vermeidung übermäßiger Defizite nach Artikel 126 AEUV uneingeschränkt angewendet, so ließe sich die öffentliche Schuldenquote in allen Mitgliedstaaten nach seinen Leitlinien problemlos reduzieren, da er über den gesamten Konjunkturzyklus nur einen nahezu ausgeglichenen Haushalt vorschreibt. Damit wäre sichergestellt, dass die Schuldenquote, der Anteil der öffentlichen Schuld am BIP, stetig abnimmt. Es obliegt den Mitgliedstaaten, die Vorgaben des StWP national umzusetzen. Der Pakt hat seine Aufgabe indes nicht erfüllt, was darin zum Ausdruck kommt, dass im Durchschnitt der Eurozone die Schuldenquote auch in den Aufschwungsjahren 2002–2007 nicht signifikant zurückgeführt werden konnte. So ist die Eurozone von einem hohen Schuldenstand aus in die Wirtschaftskrise geschlittert, die sich daraufhin zu einer Verschuldungskrise zuspitzte. Die Einführung einer Schuldenbremse ist das Eingeständnis, dass der StWP bei der Eindämmung der Staatsverschuldungen wenig hilfreich gewesen ist bzw. dass Verschuldungsregeln oft nur dann wirksam sind, wenn sie auf der Ebene der Mitgliedstaaten verfassungsmäßig verankert sind.

Jenseits des EU-Stabilitäts- und Wachstumspakts gibt es in Polen ein weiteres institutionalisiertes Verfahren zur Begrenzung des Schuldenwachstums: die 50-55-60-Regel. Das Gesetz über die öffentlichen Finanzen von 2009 hat drei kritische rote Linien für

die gesamtstaatliche Schuldenquote gezogen. Sie tun sich bei 50, 55 und 60 Prozent des BIP auf. Bei Überschreiten der ersten und zweiten Schwelle müssen die Behörden konkret formulierte Maßnahmen einleiten, die sich drastisch verschärfen, wenn sich die Schuldenquote der letzten roten Linie von 60 Prozent des BIP nähert. Sie erfordern beispielsweise einen defizitfreien Staatshaushalt, das Einfrieren der Einkommen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, den Verzicht auf eine Anpassung des Rentenniveaus über den Inflationausgleich hinaus, die Vermeidung finanzieller Transaktionen zwischen der Zentralregierung und sonstigen Gebietskörperschaften oder öffentlichen Agenturen sowie Ausgabenkürzungen auf kommunaler Ebene. Dieser Mechanismus der Schuldenbegrenzung ist eher mit der »automatisch« wirkenden Schuldenbremse vergleichbar und daher weniger anfällig für politische Manipulationen. Unter ökonomischen Aspekten ist er jedoch wegen seiner deutlich prozyklischen Ausrichtung fragwürdig. Auch andere Mitgliedstaaten (Ungarn) haben für ihre Fiskalpolitik ähnliche oder ähnlich wirkende Bremsenrichtungen verbindlich gemacht; meistens leiden diese aber ebenfalls unter dem Problem, missachtet oder umgangen zu werden, bzw. an dem Nachteil der prozyklischen Wirkung.

Schuldenbremsen mit harten Saldo- bzw. Ausgabenregeln (Bremsautomaten)

Weniger Spielraum für politische Intervention lassen die automatischen Schuldenbremsen. Dabei handelt es sich im Sinne der vorliegenden Untersuchung um Bremsmechanismen, die nach einer statistischen Formel arbeiten und gegen politische Eingriffsversuche weitgehend immun sind. Sie sollen in erster Linie einen Abbau der Schuldenquoten bewirken und auf diese Weise zu einer nachhaltigen Finanzpolitik beitragen. Letzteres bedeutet, dass dieses Instrument im konjunkturellen Aufschwung für Haushaltsüberschüsse sorgt, die im Abschwung konjunkturbedingte Haushaltsdefizite sofort kompensieren. Langfristig ist die Nettoneuverschuldung gering, oder sie verschwindet ganz, so dass auch die Schuldenquote immer kleiner wird. Die Schuldenbremse ist damit ein Hebel, mit dem man fiskalpolitisch »ziehen und schieben« kann. Dagegen gleicht die nicht regelgebundene Haushaltspolitik einem Seil, das den Haushalt immer wieder ins Defizit »zieht«.

Die Idee einer verfassungsbasierten Fiskalpolitik mit genau kontrollierten Haushaltsdefiziten wurde in

einem Industriestaat erstmals in der Schweiz lanciert. In diesem Zusammenhang etablierte sich auch der offizielle Begriff der »Schuldenbremse«. In der EU bzw. der Eurozone war es zunächst Deutschland, das im Rahmen der Föderalismusreform II mit dem »Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)« vom 29. Juni 2009 eine Schuldenbremse in seiner Finanzverfassung implementiert hat. Der Mechanismus dient dem Ziel, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu sichern. Neben dem im Jahr 2003 eingeführten Schweizer Modell und der deutschen Variante gibt es in Europa noch ein weiteres Beispiel für eine gesetzlich verankerte Schuldenbremse: die von Ökonomen der Weltbank entwickelte »Schuldenbremse der Weltbank« (WBS), die inzwischen in Bulgarien wirksam ist.

Angesichts der ausufernden Verschuldungskrise hat sich die Bundesregierung mit Nachdruck für strengere Fiskalmechanismen in der EU eingesetzt, zuletzt in der Regierungserklärung vom 2. Dezember 2011. Mittlerweile hat die deutsche Initiative ein positives Echo in der Union gefunden. Weitere Mitgliedstaaten wie Spanien, Italien und Portugal kündigten im Spätsommer 2011 an, sie würden eine Schuldenbremse ebenfalls einführen oder darüber nachdenken. Im September 2011 stimmte das spanische Abgeordnetenhaus mit großer Mehrheit für die Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung. Spätestens seit dem Brief von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Sarkozy an Ratspräsident Herman Van Rompuy vom 16. August 2011 fordert auch die EU-Kommission, dass alle Mitgliedstaaten bei sich Schuldenbremsen institutionalisieren.⁷ Wohl wissend, dass eine Schuldenbremse nach deutschem Muster keineswegs schnell flächendeckend einzuführen ist, hat die Kommission im Herbst 2011 eigene Initiativen zur Haushaltsdisziplinierung angekündigt. Diese setzen auf strenge Sanktionen bei übermäßigen Defiziten und verlangen einen Abbau der Schuldenquote mit »geeignetem Tempo«.⁸

⁷ »Statement by President Barroso and Commissioner Rehn on Today's Proposals by President Sarkozy and Chancellor Merkel«, *Press Releases*, MEMO/11/557, Brüssel, 16.8.2011, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/557&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.

⁸ EU Commission, DG EcFin, *EU Economic Governance Package – A Milestone Reached. Minimum Requirements for National Budgetary Frameworks*, 4.10.2011, <http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/20111004_economic_governance_package_en.htm> (Zugriff am 15.11.2011).

Bremsautomaten: Konstruktionsmechanismus und ökonomische Effekte

Die deutsche Schuldenbremse

Mit der verfassungsrechtlichen Fixierung der DSB im Dienste des Ziels, die öffentliche Schuldenquote zu reduzieren, hat die deutsche Bunderegierung ihren Willen zu einer radikalen Wende in der Haushaltspolitik demonstriert. Damit übernimmt Deutschland diesbezüglich eine Vorreiterrolle in der EU und in der Eurozone. Ausschlaggebend für die Wahl einer weitgehend autonom arbeitenden Schuldenbremse war einerseits die unbefriedigende Erfahrung mit verschiedenen, von der Politik beeinflussbaren Ansätzen zur Schuldeneindämmung in der Vergangenheit. Zudem erscheint die DSB klar formuliert und strukturiert, und sie vermittelt den Eindruck eines eleganten Instruments zur Vermeidung einer drohenden öffentlichen Überschuldung. Die DSB wirkt unmittelbar auf zwei Ebenen, der des Bundeshaushalts und der der Länderhaushalte. Auf der Bundesebene weist sie eine strukturelle und eine konjunkturelle bzw. zyklische Komponente (sowie eine weitere Komponente – der finanziellen Nettotransaktionen) auf. Um Ist-Soll-Abweichungen zu korrigieren, wurde darüber hinaus ein Ausgleichs- bzw. Kontrollkonto eingerichtet. Damit sollen statistische Manipulationen (beispielsweise der Wachstumsrate) erschwert oder ausgeschlossen werden.⁹

Die Kernidee der DSB auf Bundesebene ist, dass der Bundeshaushalt ab 2016 – bei voller Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren – nur noch eine sehr geringe strukturelle¹⁰ Nettoneuverschuldung aufweisen

⁹ Laut Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) werden »auf dem Ausgleichskonto die nicht-konjunkturbedingten Abweichungen von der Obergrenze festgehalten, die sich in den einzelnen Haushaltsjahren im Vollzug ergeben. Strukturelle Abweichungen ab minus einem Prozent des BIP führen dann zu einer Reduktion der zulässigen Nettokreditaufnahme, bis die Überschreitung wieder abgebaut ist«, vgl. Martin Meurers, »Wirtschaftspolitische Aspekte der neuen Schuldenregel«, in: BMWi, *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, Monatsbericht April 2011, S. 7–15, unter <www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/Monatsbericht/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-04-2011,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

¹⁰ Das sind Haushaltsdefizite, die nicht auf konjunkturelle Schwankungen zurückzuführen sind. Sie entstehen, wenn

darf, nämlich 0,35 Prozent des BIP. In einer Rezession sind konjunkturell bedingte Defizite¹¹ erlaubt, die sich im Aufschwung in Überschüsse umkehren. Damit werden die Defizite der Vorperiode abgebaut. Folglich ist der Politik ein Riegel vorgeschoben gegen die eventuelle Absicht, die Überschüsse anderweitig zu verteilen.

Die Installierung der deutschen »automatischen« Schuldenbremse hat eine Diskussion ausgelöst, ob ein solcher Mechanismus nicht EU-weit eingeführt werden sollte. Schließlich ist die öffentliche (und in zahlreichen Mitgliedstaaten auch die private) Schuldenquote sowohl in der EU-27 als auch im Euroraum nach den Projektionen von Eurostat weiterhin am Wachsen. Ein klar definiertes und in der Verfassung verankertes Kreditaufnahmeverfahren erscheint vielversprechend, zumindest dürfte es gegen Manipulationen besser geschützt sein.

Um den potentiellen Erfolg einer Schuldenbremse nach deutschem Modell in den Partnerländern einzuschätzen, wurde in der vorliegenden Studie getestet, welche Effekte die DSB auf die konjunkturellen und strukturellen Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten haben würde (vgl. dazu die Infobox 1, S. 12, zum Konstruktionsmechanismus und die Simulationsergebnisse im Anhang A1 bis A3). Grundlage der verschiedenen Simulationen waren Eurostat-Daten. Die Tests beziehen sich auf drei verschiedene volkswirtschaftliche Lagen: eine schlechte (Krise, 2009), eine normale (wie zwischen 2002 und 2007 bzw. 2011), und eine besonders gute (Boom 2007). Als Kriterium wurden die sogenannten Potentiallücken herangezogen: Sie sind negativ in Krisenzeiten, verschwinden weitgehend in Durchschnittsjahren und sind positiv in Boomphasen.

Gemessen an dem Ziel der DSB, die strukturellen Defizite zurückzuführen und auf einen geringen Stand von 0,35 Prozent des BIP zu kappen, ist das rechnerische, das heißt theoretische Ergebnis in konjunkturell guten Zeiten zufriedenstellend. Weil in Boomphasen das BIP schneller wächst als im langfristigen

Budgetausgaben getätigt werden, ohne an anderer Stelle Ausgabenkürzungen vorzunehmen.

¹¹ Haushaltssalden, die sich allein aus den zyklischen Schwankungen des BIP ergeben.

Infobox 1**Der Konstruktionsmechanismus der DSB**

Die DSB orientiert sich am *Konjunkturbereinigungsverfahren* der EU-Kommission.^a Dieses stützt sich auf die Erkenntnis, dass das Wirtschaftswachstum kurzfristig zyklisch ist, aber langfristig einer Trendlinie folgt. Weil die Wirtschaft um diesen sogenannten Potentialtrend oszilliert, kann die tatsächliche Position des BIP mal oberhalb mal unterhalb der Trendkurve liegen. Dabei entstehen positive und negative Lücken, die *Potentiallücken*^b. Der Mechanismus der DSB berücksichtigt dieses Phänomen der Potentiallücken: Zwar wird erwartet, dass die öffentlichen Haushalte stets ausgeglichen sind, das heißt, dass nicht mehr ausgegeben als eingenommen wird. Diese Forderung einzulösen ist aber nur auf lange Sicht realistisch. In Rezessionsphasen, wenn die Steuereinnahmen zurückgehen und die Budgetausgaben – beispielsweise für die zunehmende Arbeitslosigkeit – steigen bzw. nicht sinken dürfen (die Gehälter im öffentlichen Dienst) muss die Schuldenbremse Defizite tolerieren. Andernfalls würde sie den BIP-Rückgang noch weiter beschleunigen.

Die DSB erlaubt folglich rezessionsbedingt eine Nettoneuverschuldung. Das ist von der Logik des Konzepts her kein Problem, da sich in der »guten« Phase die Defizite in Überschüsse verwandeln, mit denen die Schuld der »schlechten« Periode getilgt wird. Ferner lässt die DSB als fiskalischen Puffer auch leichte, von der Konjunktur unabhängige strukturelle Defizite zu (maximal 0,35 Prozent des BIP). Das strukturelle Defizit beziehungsweise der zyklisch bereinigte Budgetsaldo (cyclically adjusted budget balance, CAB) ist definiert als die Differenz zwischen dem aktuellen/gemeldeten Defizit im Jahre t (d_t) und der Konjunkturkomponente CC_t :

$$CAB_t = d_t - CC_t$$

a Zur separaten Ermittlung der konjunkturellen und strukturellen Defizitkomponenten vgl. European Commission, DG EcFin, *Public Finances in EMU – 2008*, Box II.2.1: How the Budget Balance Is Adjusted for Cyclical Factors in the EU Fiscal Surveillance Framework, Juli 2008, S. 96–97, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12832_en.pdf>.

b Die Abweichung des aktuellen BIP vom BIP bei Vollbeschäftigung in Milliarden Euro oder Prozent.

Beispielsweise betrug das strukturelle Defizit der Eurozone im Jahr 2009 4,33 Prozent des BIP. Die DSB hätte aber nur 0,35 Prozent des BIP zugelassen.

In die Formel der deutschen Schuldenbremse gehen die Potentiallücken mit einem Korrekturfaktor ein – der sogenannten *Budgetsensitivität*. Sie gibt an, um wie viel sich der Budgetsaldo ändert, wenn sich das BIP um einen Prozent ändert. Der konjunkturell bedingte Budgetsaldo, die Konjunkturkomponente des Haushaltsdefizits/überschusses für ein Haushaltsjahr t , errechnet sich folglich als

$$CC_t = \sigma \cdot OG_t$$

mit σ der Budgetsensitivität und OG der Potentiallücke im Jahr t . Im Unterschied zu OG ist σ über längere Zeiträume stabil. Beide Indikatoren werden von der EU-Kommission beziehungsweise von Eurostat veröffentlicht.

Die Sensitivitäten werden wiederum anhand der *Einnahmen- und Ausgabenelastizitäten* ermittelt. Sie stehen für prozentuale Budgetverbesserungen/verschlechterungen, wenn sich vier wichtige Indikatoren um 1 Prozent verändern: Die Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen, ferner die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Diese Indikatoren werden zuvor mit ihren jeweiligen *BIP-Anteilen gewichtet*. Die Einnahmen- und Ausgabenelastizitäten und die dazugehörigen Gewichte werden ebenfalls von der Kommission ermittelt und veröffentlicht. Für die Budgetsensitivität des deutschen Bundeshaushalts errechnet sich ein σ von 0,16. Der entsprechende Wert für die Eurozone ist 0,48, für die EU 0,44 usw.

Beispiel 1: Budgetsensitivität Frankreich: Elastizitäten für Einkommenssteuer EE: 1,18; Körperschaftssteuer EK: 1,59; Sozialversicherung ESV: –0,79 und indirekte Steuern EI: 1,0. Anteile am Steueraufkommen: EEA 23,9 Prozent; EKA 5,55 Prozent; ESVA 21,0 Prozent; EIA 34,2 Prozent.

$$\sigma = EE \cdot EEA + EK \cdot EKA + ESV \cdot ESVA + EI \cdot EIA = 0,49$$

Bemerkung: Für Föderalstaaten (Belgien, Deutschland, Österreich und Spanien) müssen die jeweiligen Steuer-

Infobox 1**Der Konstruktionsmechanismus der DSB (Fortsetzung)**

gewichte noch einmal um die Anteile der Zentralregierung korrigiert werden. Das ergibt eine Differenz zwischen σ Gesamtstaat und σ Zentralregierung – die jeweiligen Werte für Deutschland sind 0,51 und 0,16 (Belgien 0,54/0,17; Österreich 0,47/0,16 und Spanien 0,43/0,14). Für diese Mitgliedstaaten wurden die Werte der Zentralregierung verwendet.

Beispiel 2: Die DSB hätte bewirkt, dass der Budgetsaldo der Eurozone im Jahr 2011 nicht 1,65 Prozent des BIP überschritten hätte: 2,7 Prozent Potentiallücke mal 0,48 Budgetsensitivität plus 0,35 Prozent des BIP strukturelle Neuverschuldung. In Wirklichkeit war der Budgetsaldo der Eurozone im Jahr 2011 minus 4,3 Prozent des BIP. Die DSB hätte folglich eine Überschreitung um 2,65 Prozent des BIP verhindert.

Darüber hinaus existiert eine *Ausnahmeklausel*, die eine Überschreitung der Regel nur im Falle von

Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen zur Krisenbewältigung zulässt und dafür die Zustimmung der sogenannten Kanzlermehrheit (Mehrheit der Mitglieder des Bundestages) sowie einen verbindlichen Tilgungsplan zum Abbau der zusätzlichen Neuverschuldung erfordert.^c

Ungeachtet der sonst klaren Logik des Verfahrens ist die auf diese Weise durchgeführte Konjunkturbereinigung mit dem Risiko der Ungenauigkeit behaftet. Wie bei einem »Stille Post«-Spiel, kann es passieren, dass irgendein unpräziser Wert aufgrund der Verkettung der Rechenvorgänge zu falschen Defizitobergrenzen führt. Zwar sieht der DSB-Mechanismus ex post Korrekturrechnungen vor, aber auch diese leiden an derselben Schwäche der unsicheren Datenbasis.

^c Martin Meurers, »Wirtschaftspolitische Aspekte der neuen Schuldenregel« [wie Fn. 9], S. 8.

Trend, hätte die DSB bewirkt, dass die Haushalte in den meisten Mitgliedstaaten mit einem Überschuss abschließen. Lediglich zwei Ländern – Deutschland und Spanien – hätte die DSB leichte Defizite zugestanden.

In Wirklichkeit haben Griechenland, Ungarn, Lettland, Frankreich, Großbritannien, Portugal und andere Mitgliedstaaten zum Teil beträchtliche Defizite gemeldet. Dieser Befund bekräftigt das Plädoyer für eine Schuldenbremse, denn diese erzwingt Haushaltsüberschüsse in »guten« Zeiten, die für den Abbau der Defizite in »schlechten« Zeiten benötigt werden. Sie hätte ihre fiskalische »Schiebewirkung« entfaltet und den Budgetsaldo ins Plus bewegt. Die Schuldenbremse hätte darüber hinaus verhindert, dass zahlreiche Mitgliedstaaten zum Teil massive strukturelle Defizite (über 7 bzw. 6 Prozent des BIP in Griechenland und Ungarn, 4 Prozent in Litauen, usw.) anhäufen (vgl. Graphik 3, S. 14).

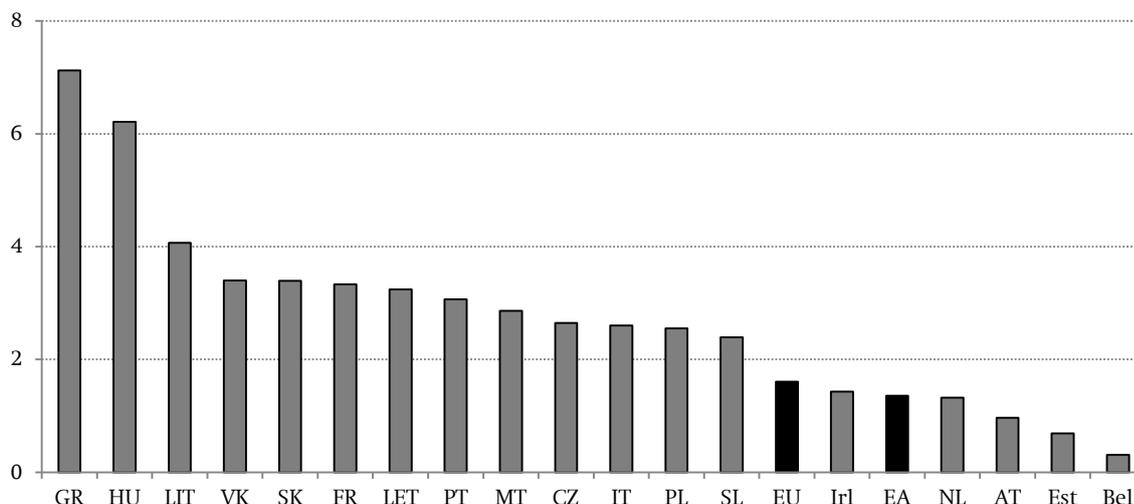
Alles in allem gilt, dass die Schuldenbremse den Haushalt im Aufschwung nicht einengt. Dass die Haushalte in 18 von 27 Mitgliedstaaten mit einem Defizit abgeschlossen haben, hat ausgabenpolitische, nicht jedoch konjunkturpolitische Ursachen.

Dagegen birgt die DSB die Gefahr, dass sie im Abschwung bzw. in einer Situation verhaltenen Wachstums prozyklisch wirken könnte. Am Beispiel des Jahres 2011, eines konjunkturell durchschnittlichen Jahres mit nur geringen Potentiallücken, kann gezeigt werden, dass die zulässigen Haushaltsdefizite deutlich kleiner hätten sein müssen als diejenigen, die die EU-Partner tatsächlich gemeldet haben. Manche Mitgliedstaaten weisen sehr große tatsächliche strukturelle Defizite auf – teilweise 26-mal über dem 0,35 Prozent-Limit (Irland). Auch der EU-weite Durchschnitt liegt um circa das Neunfache darüber (vgl. Graphik 4, S. 14).

Diese große Überschreitung der Defizite, die von der DSB zugelassen würden, geht auf die strukturelle Komponente zurück, die zu rund zwei Drittel am Haushaltsdefizit beteiligt ist. Dagegen trägt die zyklische Komponente im Euroraum nur knapp ein Drittel zum Gesamtdefizit bei (vgl. Tabelle 1, S. 15). Entsprechend wäre zu überlegen, ob die eher willkürlich festgelegte Obergrenze der Strukturkomponente nicht an die empirisch ermittelte herangeführt werden sollte. Eine realistische Obergrenze, die sich am historischen Trend der strukturellen Neuverschuldung

Graphik 3

Übermäßige Defizite in einer Aufschwungphase – von der Schuldenbremse vorgeschriebene Haushaltskürzungen, 2007, in Prozent des BIP



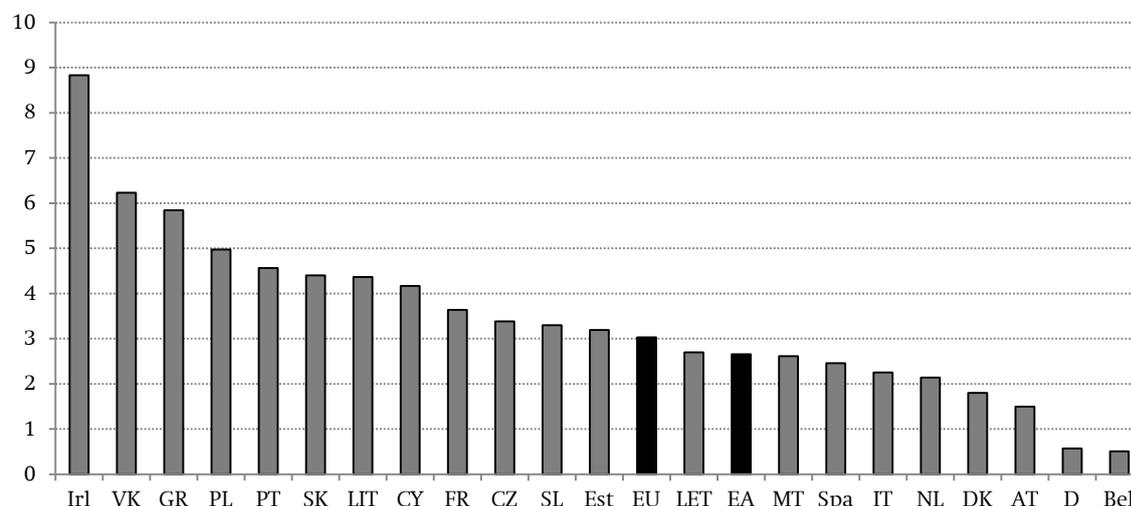
Beispielrechnung des Autors für eine konjunkturelle Aufschwungphase (hier 2007). Nicht abgebildet sind Mitgliedstaaten mit ausgeglichenen Haushalten/ohne strukturelle Defizite.

GR = Griechenland; HU = Ungarn; LIT = Litauen; VK = Vereinigtes Königreich; SK = Slowakei; FR = Frankreich; LET = Lettland; PT = Portugal; MT = Malta; CZ = Tschechien; IT = Italien; PL = Polen; SL = Slowenien; Irl = Irland; EA = Eurozone; NL = Niederlande; AT = Österreich; Est = Estland; Bel = Belgien

Quelle: EU Commission, *European Economy Series, Statistical Annex*, Frühjahr 2011, Tabellen 79–109, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf>.

Graphik 4

Übermäßige Defizite in einer Phase mäßiger Konjunktur – von der Schuldenbremse vorgeschriebene Haushaltskürzungen, 2011, in Prozent des BIP



Beispielrechnung des Autors für das Jahr 2011. Nicht abgebildet sind Mitgliedstaaten mit ausgeglichenen Haushalten/ohne strukturelle Defizite.

Irl = Irland; VK = Vereinigtes Königreich; GR = Griechenland; PL = Polen; PT = Portugal; SK = Slowakei; LIT = Litauen; CY = Zypern; FR = Frankreich; CZ = Tschechien; SL = Slowenien; Est = Estland; LET = Lettland; EA = Eurozone; MT = Malta; Spa = Spanien; IT = Italien; NL = Niederlande; DK = Dänemark; AT = Österreich; D = Deutschland; Bel = Belgien

Quelle: wie Graphik 3, Tabellen 79–109.

orientiert, ihn aber klar unterbietet, würde das Wachstum der Verschuldung wirkungsvoll abbremsen, ohne jedoch allzu große und damit schädliche Nachfrageschocks auszulösen. Andere Akteure gehen großzügiger vor: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in seiner alten und neuen Version fordert von den Mitgliedstaaten des Euroraums einen nahezu ausgeglichenen Haushalt über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg und zieht die Obergrenze für strukturelle Defizite bei -0,5 Prozent des BIP. Um den Konflikt zwischen der sehr engen 0,35-Prozent-Vorgabe und der empirisch feststellbaren strukturellen Verschuldung zu entschärfen, sollte überlegt werden, die strukturelle Komponente anzuheben. Ein höheres Limit von beispielsweise 1,5 Prozent des BIP ist immer noch gut geeignet für den Zweck der Schuldenbremse, die Schuldenquote, das heißt den prozentualen Anteil der öffentlichen Schuld am BIP, zu senken. Letzteres würde dadurch erreicht, dass das Schuldenwachstum (nun 1,5 Prozent pro Jahr) langsamer voranschreiten würde als das nominale Potentialwachstum. Dieses setzt die EU-Kommission in der Union und in der Eurozone mit etwa 4 Prozent jährlich an, so dass genügend Abstand vorhanden wäre. Grob gerechnet würde sich dadurch die EU-Schuldenquote in zehn Jahren von 80 Prozent auf 65 Prozent verringern. Der hauptsächliche Vorteil eines solchen Schuldenbremsregimes wäre dann eine geringere Wahrscheinlichkeit einer prozyklischen Budgetpolitik.

Mehr noch: Teil des Mechanismus der Schuldenbremse ist die Forderung, dass strukturelle Defizite, die größer sind als 1 Prozent des BIP (wie 2011 in zahlreichen Mitgliedstaaten), auf das Ausgleichskonto übertragen werden. Strukturelle Abweichungen ab einem negativen Schwellenwert von einem Prozent des BIP sind dann über eine geringere Nettokreditaufnahme abzubauen. Diese Bestimmung ist nicht unproblematisch, weil die Rückführung der strukturellen Mehrausgaben zusätzliche fiskalische Einschnitte erforderlich machen dürfte, die dann prozyklisch wirken können.

Noch schwerwiegender ist die Bremswirkung des Mechanismus in Krisenzeiten: Zwar würde die DSB in diesem Fall (hier anhand der Daten aus dem Jahr 2009) EU-weit recht große Haushaltsdefizite zulassen, da sich im Abschwung die negativen Potentiallücken gewöhnlich weit öffnen. Dennoch waren die tatsächlichen Defizite in fast allen Mitgliedstaaten 2009 umfassender als die von der Schuldenbremse erlaubten. Daraufhin

Tabelle 1
Zyklische und strukturelle Komponente des Budgetdefizits 2011, Anteile in Prozent

Land	Haushaltsdefizit 2011, in % des BIP	Zyklische Komponente, in % des Defizits	Strukturelle Komponente, in % des Defizits
Deutschland	-1,1	16	84
Belgien	-1,1	23	77
Dänemark	-4,1	48	52
Estland	-4,5	21	79
Finnland	-1,0	175	-75
Frankreich	-5,8	31	69
Griechenland	-9,5	35	65
Irland	-10,5	13	87
Italien	-4,0	35	65
Lettland	-4,5	32	68
Litauen	-5,5	14	86
Malta	-3,0	1	99
Niederlande	-3,7	33	67
Österreich	-2,0	9	91
Polen	-5,8	8	92
Portugal	-5,9	17	83
Schweden	0,9	-45	145 (Ü)
Slowakei	-5,1	7	93
Slowenien	-5,8	37	63
Spanien	-3,5	19	81
Tschechien	-4,4	15	85
Vereinigtes Königreich	-8,6	23	77
Zypern	-5,1	11	89
Euroraum	-4,3	30	70
EU (25)	-4,7	28	72

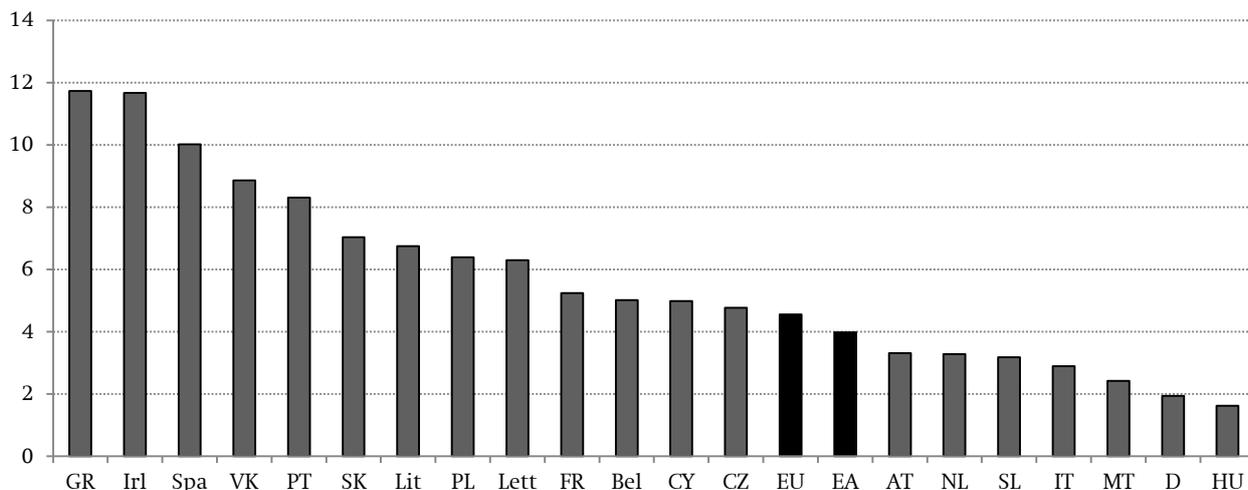
Ü = Land hat strukturelle Überschüsse erzielt.

Quelle: Eigene Berechnungen. Wie Graphik 3.

würde die DSB massive fiskalische Konsolidierungsanstrengungen erzwingen (vgl. Graphik 5, S. 16). Erfahrungsgemäß sind Budgetkonsolidierungen in Zeiten schwachen Wachstums und steigender Arbeitslosigkeit politisch schwierig. Entsprechend groß ist die Versuchung, sich auf die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse zu berufen, die eine Überschreitung der zulässigen Defizite zur Krisenbewältigung zulässt. Die erforderlichen Mehrheiten in den Parlamenten könnte man dadurch gewinnen, dass man für später einen Tilgungsplan für die zusätzlichen Defizite in Aussicht stellt. Das wäre allerdings der Anfang vom Ende einer

Graphik 5

Übermäßige Defizite in einer Abschwungphase – von der Schuldenbremse vorgeschriebene Haushaltskürzungen, 2009, in Prozent des BIP



Beispielrechnung des Autors für das Jahr 2009. Nicht abgebildet sind Mitgliedstaaten mit ausgeglichenen Haushalten/ ohne strukturelle Defizite.

GR = Griechenland; Irl = Irland; Spa = Spanien; VK = Vereinigtes Königreich; PT = Portugal; SK = Slowakei; Lit = Litauen; PL = Polen; Lett = Lettland; FR = Frankreich; Bel = Belgien; CY = Zypern; CZ = Tschechien; EA = Eurozone; AT = Österreich; NL = Niederlande; SL = Slowenien; IT = Italien; MT = Malta; D = Deutschland; HU = Ungarn

Quelle: wie Graphik 3, Tabellen 79–109.

regelbundenen Fiskalpolitik und würde eine Unterwanderung der Idee der Schuldenbremse bedeuten.

Aber selbst wenn man auf die Einführung einer Ausnahmeklausel verzichten würde, müssten die Mitgliedstaaten nach den Vorschriften der DSB die Defizitüberschreitung auf das Ausgleichskonto übertragen. Nur würde im Falle einer langen Phase geringen Wachstums der Negativbetrag des Ausgleichskontos immer weiter anschwellen, da ein Abbau nur in »guten« Jahren erforderlich ist. Ferner muss der Abbau nur mit mäßigen Schritten vonstattengehen, so dass die Zunahme der Verschuldung kaum gebremst weitergehen würde.

Ein Problem stellt sich, wenn sich am Ende des Konjunkturzyklus Defizite und Überschüsse nicht vollständig aufgehoben haben. Ist eine solche Symmetrie nämlich nicht gegeben, sind die nicht abgetragenen konjunkturellen Defizite als strukturelle Defizite zu behandeln.¹² Sind sie größer als 1 Prozent des BIP, müssen nach den Regeln der DSB Schritte zum Abbau

getätigt werden. Auch für diesen Fall würde die bereits vorgeschlagene Obergrenze für strukturelle Defizite von 1,5 Prozent die Gefahr einer überzogenen aktivistischen Politik bannen.¹³

In der Tat: Während des letzten Konjunkturzyklus 2000 bis 2008 haben sich Auf- und Abschwung in einigen Mitgliedstaaten und damit die positiven und negativen Potentiallücken nicht vollständig ausgeglichen. Nach der Formel der Schuldenbremse ergäbe sich in einer solchen Situation ein Haushaltsdefizit oder -überschuss, das bzw. der nun – da der Zyklus zu Ende ist – als strukturell zu verbuchen wäre. Welcher Saldo sich für einige Länder der Eurozone am Ende des Konjunkturzyklus im Jahr 2008 errechnet, ist in Tabelle 2 dargestellt. Der Einfachheit halber werden neben der EU als Ganzes und dem Eurogebiet nur die hochverschuldeten Mitgliedstaaten bzw. Regionen betrachtet. Deutschland, das bei EU-weiten Vergleichen als Benchmark dient, ist ebenfalls aufgeführt. Am Ende des Konjunkturzyklus ergibt sich für Deutschland, Belgien, Italien, Portugal sowie für die EU als

¹² Darauf hat bereits sehr früh das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) hingewiesen, vgl. Gustav A. Horn/Torsten Niechoj/Christian R. Proaño/Achim Truger/Dieter Vesper/Rudolf Zwiener, *Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?*, Düsseldorf: IMK, Juni 2008, S. 9 (IMK Report 29), <www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_29_2008.pdf>.

¹³ Eine Nettolücke am Ende des Zyklus bedeutet ferner, dass sich das Potentialwachstum verlangsamt hat. Das unterstreicht die Schwierigkeiten, die mit der exakten Defizitermittlung zusammenhängen.

Ganzes ein unerwartetes strukturelles Defizit. Da man dieses mit den erlaubten 0,35 Prozent des BIP verrechnen muss, schmälert es die fiskalische Manövrierfähigkeit der Regierungen noch mehr (vgl. Tabelle 2, rechte Spalte: Beispielsweise hat Deutschland von den erlaubten 0,35 Prozent bereits 0,26 Prozentpunkte verbraucht. Sein effektiver fiskalpolitischer Spielraum beläuft sich dann nur noch auf 0,09 Prozent des BIP).

Tabelle 2
Umwandlung konjunktureller Defizite in strukturelle am Ende des Konjunkturzyklus 2000–2008 am Beispiel der hochverschuldeten Mitgliedstaaten sowie Deutschlands, in Prozent des BIP

Land	Summe der jährlichen Potentiallücken	Struktureller Saldo am Ende des Zyklus
Deutschland	-1,6	-0,26
Belgien	-0,5	-0,09
Griechenland	+6,8	+2,92
Irland	+11,6	+4,64
Italien	-0,5	-0,25
Portugal	-2,5	-1,13
Euroraum	+0,1	+0,05
EU15	+0,2	+0,10
EU	-0,3	-0,13

Minus = Defizit; Plus = Überschuss.

Erläuterung: Am Ende des Konjunkturzyklus dürfte es nach dem Konzept der Schuldenbremse keine Potentiallücke geben, denn die negativen Potentiallücken in Rezessionsphasen müssten von positiven in Aufschwungphasen ausgeglichen werden. Negative Potentiallücken am Ende des Konjunkturzyklus sind somit ein Hinweis darauf, dass die gemeldeten Defizite struktureller Natur sind, und indizieren eine langfristige Verlangsamung des BIP-Wachstums. Die in der rechten Tabellenspalte dargestellten Werte errechnen sich aus der für die acht Jahre summierten Potentiallücke multipliziert mit den Budgetsensitivitäten nach Mitgliedstaat.

Quelle: Wie Graphik 3.

Damit sind die wesentlichen Schwächen der DSB umrissen:

- ▶ Ihre Formel ist so komplex, dass bereits geringe statistische Ungenauigkeiten beträchtliche Rechenfehler auslösen können.
- Die DSB unterstellt, dass die Budgetsalden überwiegend, ja fast ausschließlich, konjunkturell bedingt sind, und gewährt dem Haushalt nur einen engen Spielraum für ein strukturell bedingtes Defizit.
- ▶ Eine rasche Einführung der DSB ist nur in Mitgliedstaaten mit geringen Haushaltsdefiziten sinnvoll.

Für alle anderen sind lange Übergangsphasen erforderlich. In jenen Ländern, in denen in den 2000er Jahren die Haushaltsdefizite groß waren, hat es an der strukturellen Komponente gelegen, während die konjunkturelle Komponente eher gering ausgefallen ist. Die DSB setzt der Fiskalpolitik enge Grenzen, weil alle Defizite, die über die Konjunkturkomponente hinausgehen, als strukturell identifiziert werden. Sofern sie größer als die erlaubten 0,35 Prozent des BIP sind, müssen die Regierungen zusätzliche fiskalische Anstrengungen – mit prozyklischen Auswirkungen – unternehmen.

- ▶ Es ist unklar, warum die Obergrenze für strukturelle Defizite bei nur 0,35 Prozent des BIP liegen soll.
- ▶ Die deutsche Schuldenbremse funktioniert zwar besser in »guten« Phasen, in Perioden mit mäßigem oder gar rückläufigem Wachstum dürfte sie dagegen mit erheblichen Konsolidierungsanstrengungen verbunden sein. So könnte es dazu kommen, dass die Maßnahmen zur Defizit- und damit Schuldenstandreduzierung, die die DSB erzwingt, die Gesamtnachfrage und damit das Wachstum selbst schwächen, was weitere Konsolidierungsbemühungen erfordern würde. Je nach Einkommensmultiplikator – zwischen 2 und 2,5 in der EU – würde dann unter sonst gleichen Bedingungen jede eingesparte Defizitmilliarde je nach Mitgliedstaat 2 bis 2,5 Milliarden an BIP-Verlust bedeuten, was wiederum die Haushaltseinnahmen um bis zu 1,25 Milliarden Euro¹⁴ drücken würde – ein Teufelskreis.
- ▶ Während einer länger andauernden Krise müsste die DSB wegen der prozyklischen Wirkung ihrer Bestimmungen außer Kraft gesetzt werden. Das allerdings wäre gleichbedeutend mit der Aufgabe der Idee eines solchen Mechanismus. Denn Schuldenbremsen machen nur Sinn, wenn sie keine Schönwettersysteme sind, sondern sich in schwierigen Situationen bewähren.
- ▶ Das hinter der DSB stehende Konzept vertraut zu stark auf die Annahme, dass sich Auf- und Abschwung über den Zyklus die Waage halten, das heißt dass akkumulierte Defizite über spätere Mehreinnahmen wieder abgebaut werden.

¹⁴ Bei einer angenommenen Steuer- und Abgabenquote von höchstens 50 Prozent des BIP.

Die Schweizer Schuldenbremse: Stärken und Schwächen

Angesichts solcher Unzulänglichkeiten der deutschen Schuldenbremse stellt sich die Frage nach Alternativen. Ein dem DSB ähnliches Modell ist die ebenfalls verfassungsrechtlich verankerte Schweizer Schuldenbremse (SSB).¹⁵

Die SSB ist unter anderem auch deshalb interessant, weil sie seit fast zehn Jahren im Einsatz ist und es bereits empirische Erkenntnisse über ihre Wirkung gibt. Sie kann der Gruppe der automatisch agierenden Bremsmechanismen zugeordnet werden und diente der DSB als Vorbild; ferner wurde sie in einer Studie des Österreichischen Finanzministeriums auch für

Österreich empfohlen.¹⁶ Auch wenn die SSB praktisch keine strukturellen Defizite erlaubt, berücksichtigt sie doch, dass solche Defizite jederzeit entstehen können und bietet dem Fiskus größere Spielräume bei ihrem Abbau.

Um Zweifel zu zerstreuen, dass die SSB wegen ihrer einfacheren Konstruktion vielleicht schlechtere Ergebnisse liefert als die diffizilere DSB, wurde sie für die vorliegende Untersuchung mit realen Daten nach Mitgliedstaaten getestet (vgl. die detaillierten Ergebnisse im Anhang, Tabellen A4, A5 und A6). Konkret wurde die Wirkung der SSB wie im Falle der DSB unter den Bedingungen einer Phase schnellen Wachstums (2007), einer Rezessionsphase (2009) und schließlich eines durchschnittlichen Jahres mit geringen Poten-

Infobox 2

Der Konstruktionsmechanismus der SSB

Die Schweizer Schuldenbremse zielt auf einen ausgeglichenen Haushalt ab. Sie lässt nach einer simplen Formel im Unterschied zur DSB nur konjunkturell bedingte Defizite zu. Etwaige ungewollt auftretende strukturelle Defizite werden nach einem konkreten Schema eliminiert. Im Vergleich zur DSB ist sie etwas flexibler, da sie die Obergrenze der strukturellen Neuverschuldung großzügiger ansetzt. Sie löst somit keine hektischen haushaltspolitischen Maßnahmen mit damit einhergehenden Wachstumsstörungen aus.

Grundlage des Konzepts der SSB ist ähnlich wie auch bei der DSB die jährliche BIP-Potentiallücke, mit deren Hilfe ein *Potentialindex* (k-Faktor) berechnet wird. Er simuliert die aktuelle konjunkturelle Lage der Wirtschaft: Ist der Index größer als 1, liegt eine rezessive bzw. Schwächephase vor, ist er kleiner, befindet sich die Wirtschaft im Aufschwung. Anschließend werden die Indizes mit der geschätzten Steuer- und Abgabenquote im neuen Haushaltsjahr multipliziert, um das *Ausgabenlimit* zu ermitteln. Die Differenz zwischen dem Ausgabenlimit und der geschätzten Steuer- und Abgabensumme

ist der von der SSB zugelassene konjunkturelle Budgetsaldo. Er kann in der Form eines Defizits oder eines Überschusses vorliegen; mittelfristig sollten sich beide ausgleichen, so dass keine weiteren Schulden gemacht werden müssen. Fehler bei der Schätzung der Einnahmen, die fast unvermeidlich auftreten, werden ähnlich wie im Fall der DSB mit Hilfe eines Ausgleichskontos ex post korrigiert. Ferner werden auf das Ausgleichskonto unbeabsichtigte *strukturelle Defizite* eingetragen, sofern sie eine Obergrenze von 6 Prozent der Budgetausgaben des Vorjahres überschreiten. In diesem Fall verlangt die SSB einen Abbau binnen drei Jahren.

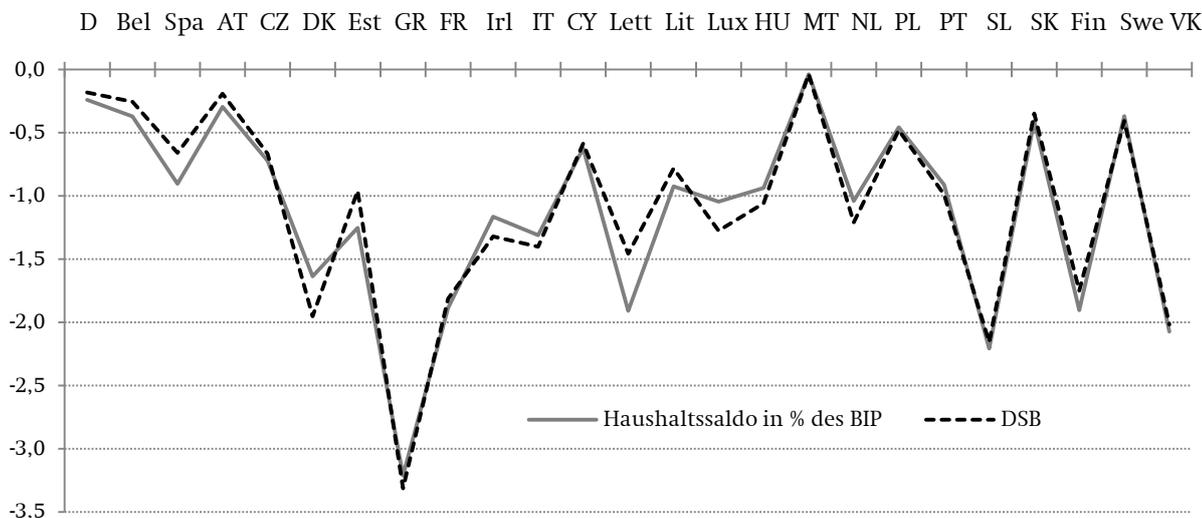
Die SSB ist im Vergleich zur DSB insofern einfacher konstruiert, als hier nur ein Indikator – die Potentiallücke – mit Fehlern behaftet sein kann, während bei der DSB die sogenannten Budgetsensitivitäten hinzukommen. Gleichwohl liefert sie ähnlich präzise Ergebnisse wie die kompliziertere DSB. Mehr noch, die SSB scheint weniger prozyklisch zu wirken, da sie größere fiskalische Freiräume gewährt.

¹⁵ Für eine detaillierte Beschreibung und Testergebnisse vgl. Frank Bodmer, »The Swiss Debt Brake: How It Works and What Can Go Wrong«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 142 (2006) 3, S. 307–330, <www.sjes.ch/papers/2006-III-1.pdf>.

¹⁶ Peter Brandner/Helmut Frisch/Bernhard Grossmann/Eva Hauth, »The Swiss Debt Brake: An Implementation Proposal for Austria«, in: *WKÖ. Wirtschaftspolitische Blätter* (Wien), (2006) 1, <www.staatsschuldenaussschuss.at/en/img/debt_brake_tcm164-43446.pdf>.

Graphik 6

Die Schweizer und die Deutsche Schuldenbremse im Vergleich: Von beiden Instrumenten erlaubte konjunkturelle Defizite in 25 Mitgliedstaaten*, am Beispiel des Jahres 2011, in Prozent des BIP



* Ohne Bulgarien und Rumänien, für die noch keine Budgetsensitivitäten vorliegen.

DSB = Deutsche Schuldenbremse

D = Deutschland; Bel = Belgien; Spa = Spanien; AT = Österreich; CZ = Tschechien; DK = Dänemark; Est = Estland; GR = Griechenland; FR = Frankreich; Irl = Irland; IT = Italien; CY = Zypern; Lett = Lettland; Lit = Litauen; LU = Luxemburg; HU = Ungarn; MT = Malta; NL = Niederlande; PL = Polen; PT = Portugal; SL = Slowenien; SK = Slowakei; Fin = Finnland; Swe = Schweden; VK = Vereinigtes Königreich

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EU Commission, *European Economy Series, Statistical Annex*, Frühjahr 2011, Tabellen 79-109, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf>.

tiallücken (2011) geprüft. Erwartungsgemäß sind die Ergebnisse praktisch identisch mit den von der DSB zugelassenen konjunkturellen Defiziten (vgl. Graphik 6): Beide Mechanismen arbeiten ähnlich präzise. Lediglich in zwei Fällen ergeben sich größere Abweichungen im ermittelten Saldo zwischen der SSB und der DSB, was auf statistische Ungenauigkeiten zurückgeführt werden kann.

Der größte Unterschied zwischen den beiden Schuldenbremsen besteht im Umgang mit strukturellen Defiziten bzw. Überschüssen (Abweichungen der Ist-Finanzierungssalden von den ermittelten zulässigen Salden). Die SSB lässt dem Finanzminister mehr Zeit und Spielraum für deren Abbau, indem sie bei leichten strukturellen Defiziten zunächst keinen Handlungsbedarf vorsieht. Erst wenn sich diese auf 6 Prozent der Gesamtausgaben des Staates aufsummiert haben, muss der darüberliegende Betrag abgebaut werden. Damit gewährt die SSB einen ausreichenden Spielraum für strukturell bedingte Defizite in Höhe

von etwa 3 Prozent des BIP¹⁷ – ein Vielfaches der von der DSB zugelassenen Obergrenze für diese Form der Verschuldung.

Wenn die SSB zuverlässig genug arbeitet, dafür aber einfacher gestaltet ist, war es dann richtig, dass sich Deutschland für eine Schuldenbremse mit komplizierter Mechanik entschieden hat? Und was sollte den restlichen EU-Mitgliedstaaten geraten werden angesichts der Tatsache, dass sie noch keine endgültige Entscheidung gefällt haben, welchem Modell sie den Vorzug geben sollen?

Die Antwort hängt von der spezifischen Defizit- und Verschuldungslage des betreffenden Mitgliedstaats ab. Die deutsche Schuldenbremse erzwingt rasche Fortschritte in Staaten mit bereits guter Budgetdisziplin, in denen die strukturellen Defizite ohnehin nicht groß sind. Dort bietet die DSB eine Gewähr, dass es auch langfristig so bleibt. Die Schweizer Schulden-

¹⁷ Je nach Abgabenquote (zum Beispiel 40%, 45% und 50%) kann der Spielraum bis zu 3% des BIP betragen: $6\% \cdot 50\% = 3\%$; $6\% \cdot 45\% = 2,7\%$ und $6\% \cdot 40\% = 2,4\%$ des BIP.

bremse ist »weicher« als die DSB, so dass der Abbau der öffentlichen Schuld unter ihrem Regime etwas langsamer verläuft. Für Länder mit anfänglich großen strukturellen Defiziten ist die SSB wohl besser geeignet, da der Defizitabbau nicht mit dem Preis einer tiefen Rezession bezahlt werden muss.

Die Weltbank-Schuldenbremse: Stärken und Schwächen

Auch bei dem von Ökonomen der Weltbank entwickelten Modell einer Schuldenbremse (WBS) handelt es sich um einen »Bremsautomaten«: Der Mechanismus soll aufgrund seiner gesetzlichen Verankerung

weitgehend verhindern, dass die Politik willkürlich in den Haushaltsprozess eingreift. Die WBS kann als eine »Light-Variante« der SSB bezeichnet werden. Ihre ökonomische Funktionsweise ist identisch mit der der SSB, ihre Handhabung ist hingegen noch einfacher. Das macht sie interessant für Schwellenländer und für einige neue EU-Mitgliedstaaten. Die WBS erspart ihnen nämlich die bei der deutschen und auch der Schweizer Schuldenbremse erforderlichen komplizierten Indikatoren wie Budgetsensitivitäten und/oder Potentiallücken. Die WBS ist mittlerweile in Bulgarien im Einsatz, wo sie vom ehemaligen Weltbank-Ökonomen und gegenwärtigen Finanzminister Simeon Djankov in Sofia durchgesetzt wurde. Damit ist Bulgarien der zweite EU-Mitgliedstaat mit einer gesetzlich imple-

Infobox 3

Der Konstruktionsmechanismus der WBS

Die WBS beruht ähnlich wie die DSB und die SSB auf der Idee einer antizyklischen Fiskalpolitik. In ihrem Fokus stehen Veränderungen der Einnahmeseite des konsolidierten Staatshaushalts (des Gesamthaushalts aller Gebietskörperschaften), während unterstellt wird, dass die Ausgabenseite als BIP-Anteil, das heißt die Staatsquote, relativ stabil ist. Entsprechend ist jede Veränderung der Ausgaben in Prozent des realen BIP des laufenden Jahres der Haushaltsüberschuss bzw. das Defizit, um welche die Budgetsalden des Vorjahres korrigiert werden müssen (vgl. Beispielrechnung unten).

Je nach nationaler Spezifik können Obergrenzen für die Gesamtverschuldung als BIP-Anteil gesetzt werden. Für viele neue Partnerstaaten der EU ist eine maximale Schuldenquote von 40 bis 45 Prozent angemessen, da ihre Staatsquoten kleiner sind als jene der meisten älteren Mitglieder. Damit ist die Budgetbelastung mit dem Schuldendienst auch tragfähiger. Der Parameter der Staatsquote lässt sich aus einem langjährigen Durchschnitt ableiten. Der Einfachheit halber kann eine maximale Netto-neuverschuldung von 3 Prozent des BIP gewählt werden. Dieser Indikator entspräche exakt dem Maastricht-Stabilitätskriterium.

Das Konzept der WBS unterscheidet nur implizit zwischen konjunktureller und struktureller Verschuldung, indem die Budgetergebnisse des Vor- und des laufenden Haushaltsjahres saldiert werden. Weicht der Saldo von Null ab, handelt es sich

um eine *strukturelle Komponente*. Die Obergrenze von 3 Prozent des BIP macht die WBS »weicher« als die DSB und die SSB, ihre Effekte sind folglich weniger prozyklisch. Die Maastricht-Defizitgrenze ist in Ländern mit höherem (aufholendem) Wachstum relativ einfach einzuhalten, so dass die WBS in der fiskalpolitischen Praxis (neuer Mitgliedstaaten) nicht rigide wirkt.

Das Schuldenbremsenmodell der Weltbank setzt eine stabile Ausgabequote voraus, die stets dem BIP-Wachstum folgt. Dies ist aber nur gegeben, wenn die Elastizität der Steuereinnahmen in Abhängigkeit vom BIP-Wachstum immer 1 ist. (Kurzfristig ist das nie der Fall; langfristig wachsen aber die Ausgaben mit einer ähnlichen Rate wie das BIP). Die WBS verrechnet die Defizite bzw. Überschüsse des laufenden Jahres voll mit dem Budgetsaldo des Vorjahres. Hatte das Vorjahr mit einem Defizit abgeschlossen und liegt im laufenden Jahr ein BIP-Wachstum vor, gleichen es die daraus resultierenden Überschüsse (weitgehend) aus.

Umgekehrt dürfen im Abschwung die Defizite des laufenden Jahres zu jenen des Vorjahres addiert werden. Allerdings darf über die Jahre die (3-Prozent-)Obergrenze der Nettoneuverschuldung nicht verletzt werden. In diesem Falle wird die Schuldenbremse aktiviert: Das Defizit des aktuellen Jahres muss dann so weit gekürzt werden, dass die Maastricht-Schwelle nicht überschritten wird.

Beispiele

1: Im Jahr $t+1$: Ausgangsdaten: Staatsquote 37 Prozent; reales BIP-Wachstum 3,5 Prozent; Defizit des Vorjahres $-3,0$ Prozent.

Berechnung des zyklischen Saldos: 37 Prozent des BIP mal 3,5 Prozent = 1,3 Prozent. Berechnung des strukturellen Defizits im laufenden Jahr:

$$-3,0 + 1,3 = -1,7 \text{ Prozent des BIP.}$$

2: Im Jahr $t+2$: Ausgangsdaten: Staatsquote 37 Prozent; reales BIP-Wachstum 3,5 Prozent; Defizit aus $t+1$ $-1,7$ Prozent.

Berechnung des zyklischen Saldos: 37 Prozent des BIP mal 3,5 Prozent = 1,3 Prozent. Berechnung des strukturellen Defizits im laufenden Jahr:

$$-1,7 + 1,3 = -0,4 \text{ Prozent des BIP.}$$

Bei anhaltendem Wachstum verschwindet das strukturelle Defizit und es kann sich in einen strukturellen Überschuss (Vermögen) verwandeln.

3: Im Jahr $t+2$: Ausgangsdaten: Staatsquote 37 Prozent; reales BIP-Wachstum -3 Prozent; Defizit aus $t+1$ $-2,2$ Prozent.

Berechnung des zyklischen Saldos: 37 Prozent des BIP mal -3 Prozent = $1,1$ Prozent. Berechnung des strukturellen Defizits im laufenden Jahr:

$$-2,2 - 1,1 = -3,3 \text{ Prozent des BIP.}$$

Erlaubt sind aber nur 3,0 Prozent: Entsprechend müssen Sofortmaßnahmen zum Defizitabbau in Höhe von 0,3 Prozent des BIP eingeleitet werden.

mentierten Schuldenbremse vom Typus der Bremsautomaten.¹⁸

Ähnlich wie der Schweizer Mechanismus arbeitet auch die Schuldenbremse der Weltbank vergleichsweise weich. Sie verspricht einen kontinuierlichen Schuldenabbau ohne zugleich das BIP-Wachstum negativ zu beeinträchtigen. Vorteilhaft bei der WBS ist, dass sie noch einfacher konstruiert ist als die Konkurrenzmodelle. Wie bei der DSB liegen bislang allerdings noch keine langfristigen Erfahrungswerte mit der WBS vor. Bisher kommt sie in nur einem Mitgliedsstaat – Bulgarien – zur Anwendung, und es bleibt wie im Fall der DSB abzuwarten, wie sie sich bewährt.

18 »Bulgaria Mulls »Financial Pact« to Buttress Stability«, *EUbusiness* (online), 22.2.2011, <www.eubusiness.com/news-eu/bulgaria-finance.8q3>.

Zum Für und Wider von Schuldenbremsen in den EU-Mitgliedstaaten

Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass Schuldenbremsen aufgrund ihres Konstruktionsmechanismus nicht bedingungslos die Erwartung erfüllen, die Schuldenquote sozusagen »zum Nulltarif« zurückzuführen. Der Einsatz einer solchen Fiskalregel kann nur befürwortet werden, wenn ihre Bremskraft genau justiert ist. So einfach das klingt, so wenig Versuche hat es bislang gegeben, eine gut dosierte Schuldenbremse im praktischen Budgetprozess einzusetzen. Lediglich zwei Industrieländer – die Schweiz und Deutschland – haben eine gegen politische Eingriffe weitgehend immune Schuldenbremse implementiert. Während die mehrjährigen Erfahrungen mit der Wirkungsweise der SSB weitgehend als positiv zu bewerten sind, wird die DSB ihre Effekte erst ab 2016 entfalten. Somit ist die Schuldenbremse bislang in erster Linie ein akademisches Konzept. Auch wenn mittlerweile eine Vielzahl an Modellrechnungen vorliegt, überrascht es nicht, dass die EU-Mitgliedstaaten angesichts der begrenzten Erfahrungswerte zögern, selbst eine Schuldenbremse einzuführen. Denn auch solche Ex-ante-Modellrechnungen liefern abhängig von den angenommenen Rahmenbedingungen unterschiedliche Ergebnisse, die für die Diskussion über das Institut der Schuldenbremse im Allgemeinen und über die Auswahl eines solchen Mechanismus im Besonderen je nach Argumentationsinteresse verwendet werden können. Auch die mit diesen Rechnungen ermittelten strukturellen Defizite und der festgelegte Zeitrahmen für ihren Abbau beruhen lediglich auf Schätzungen. Überdies bleiben in allen drei Schuldenbremsmodellen zahlreiche Fragen unbeantwortet. So ist beispielsweise bei der DSB nicht klar, warum die Obergrenze ausgerechnet bei 0,35 Prozent des BIP liegen soll. Das Ausgleichskonto der DSB darf nur bis zu 1,5 Prozent des BIP akkumulieren, was nach aller Erfahrung gering erscheint – in Rezessionsphasen waren, wie bereits kommentiert, die strukturellen Defizite meistens deutlich größer. Genauso unklar ist, warum die SSB ein Abschmelzen der auf dem Ausgleichskonto akkumulierten Defizite binnen drei Jahren verlangt.

Eine zweite wesentliche Ursache für die zögerliche Haltung der meisten Mitgliedstaaten ist die begründete

Sorge, dass die Schuldenbremse prozyklische Effekte zeitigen könnte. Dies gilt insbesondere für die DSB, die als besonders streng zu qualifizieren ist. Die in Bulgarien zum Einsatz kommende Weltbank-Schuldenbremse ist zwar mit ihrer größeren Nachsicht gegenüber strukturellen Verschuldungen etwas flexibler. Allerdings verlangt sie beim Überschreiten der Obergrenze (von 3 Prozent des BIP) eine radikale Defizitreduzierung, was in einer langen Rezessionsphase durchaus prozyklisch wirken würde.

Damit ist die zentrale Schwäche der meisten sogenannten Bremsautomaten angesprochen: Sie zielen darauf ab, schädliche Eingriffe der Politik von vornherein auszuschließen. Die Konstrukteure solcher fiskalischen Mechanismen sind daher bestrebt, die kritischen Schwellen der strukturellen Neuverschuldung knapp zu halten, um sich von der bisherigen Pfadabhängigkeit zu lösen. Dabei kann nicht prognostiziert werden, wie die Wirkung ausfällt. Zwei konträre Effekte sind denkbar sind:

- 1) Die Schuldenbremse stoppt die Pfadabhängigkeit der Fiskalpolitik und eliminiert die strukturellen Defizite; dabei löst sie eine schwere Rezession aus.
- 2) Die Schuldenbremse wirkt nicht wachstumshemmend, scheitert aber an der Aufgabe, die Schuldenquote zu senken.

Eine überschlägige Rechnung am Beispiel *Griechenlands*, dem ersten insolventen EU-Mitglied, und *Ungarns*, dem neuen Mitgliedstaat mit anhaltend hohen Haushaltsdefiziten, soll das demonstrieren.

Modellrechnung Griechenland

Hätte Athen, beispielsweise aufgrund einer Empfehlung aus Brüssel, ab 2000/01 eine Schweizer Schuldenbremse zum Einsatz gebracht, wäre das Land wegen des massiven Einbruchs der öffentlichen Nachfrage, den die Regel quasi verordnet hätte und der von der privaten und der Exportnachfrage nicht hätte aufgefangen werden können, in eine Wirtschaftskrise geschlittert. Das hätte dieses Instrument in Griechenland politisch inakzeptabel gemacht, weil es angesichts der großen strukturellen Defizite zu jener Zeit auf die

Tabelle 3

Griechenland – Wirkung einer automatischen Schuldenbremse auf das Wirtschaftswachstum bei hohen strukturellen Defiziten, in Prozent des BIP

Strukturelles Defizit im Jahr t	Ausgleichskonto im Jahr t+1	Ist-Ausgaben im Jahr t+1	Zulässige Ausgaben	Abzüglich 1/3 Kontrollkontobetrag	Ausgabenrückgang	BIP-Rückgang im Jahr t+1
-6,0	3,6	45,3	39,4	38,2	-7,1	-6,9

Am Beispiel der SSB.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EU Commission, *European Economy Series, Statistical Annex*, Frühjahr 2011, Tabelle 83, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf>.

Tabelle 4

Ungarn – Zulässige Defizite, gemeldete Haushaltsdefizite und erforderliche strukturelle Konsolidierung unter der WSB, 2000–2012, in Prozent des BIP

	BIP-Wachstum	Ausgaben	Konjunktureller Budgetsaldo im Jahr t	Konsolidierter Saldo im Jahr t+1	Ist-Saldo	Zu eliminierendes strukturelles Defizit
2000	4,9	46,7	2,3		-3,0	
2001	3,8	47,2	1,8	4,1	-4,0	-8,1
2002	4,1	51,2	2,1	3,9	-8,9	-12,8
2003	4,0	49,4	2,0	4,1	-7,2	-11,3
2004	4,5	48,7	2,2	4,2	-6,4	-10,6
2005	3,2	50,2	1,6	3,8	-7,9	-11,7
2006	3,6	52,0	1,9	3,5	-9,3	-12,8
2007	0,8	50,0	0,4	2,3	-5,0	-7,3
2008	0,8	48,9	0,4	0,8	-3,7	-4,5
2009	-6,7	50,6	-3,4	-3,0	-4,5	-1,5
2010	1,2	48,8	0,6	-2,8	-4,2	-1,4
2011	2,7	50,4	1,4	1,9	1,6	-0,3
2012	2,6	45,3	1,2	2,5	-3,3	-5,8

Quelle: Eigene Berechnungen (2011 und 2012 Schätzung) auf der Grundlage von EU Commission, *European Economy Series, Statistical Annex*, Frühjahr 2011, Tabelle 103, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf>.

griechische Wirtschaft wie eine Vollbremsung gewirkt hätte. Bereits im ersten Jahr nach der Einführung wäre die Gesamtnachfrage um knapp 7 Prozent zurückgegangen (siehe Tabelle 3, rechte Spalte).

Modellrechnung Ungarn

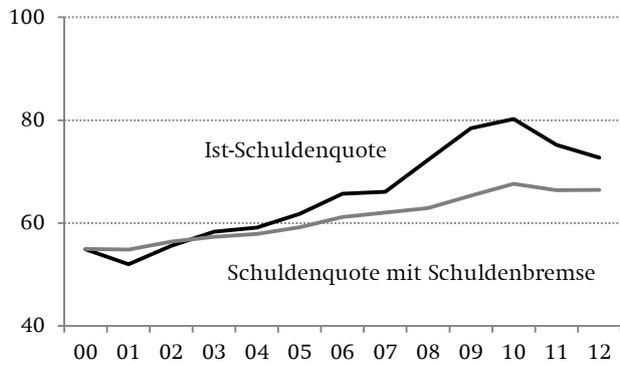
Ungarn ist der einzige neue EU-Mitgliedstaat mit chronischen Haushaltsproblemen. Budapest ist zwischen 2001 und 2011 immer wieder an dem Versuch gescheitert, seinen Haushalt ins Gleichgewicht zu bringen (siehe Tabelle 4, vorletzte Spalte).

Ungarn wies ähnlich wie Griechenland in den 2000er Jahren besonders hohe strukturelle Defizite auf, weshalb die Vermutung begründet ist, dass das hohe Wachstum erst durch die hohen Staatsausgaben möglich wurde. Eine Schuldenbremse – hier getestet mit der WBS – hätte zwar einen Anstieg der Schulden verlangsamt, gleichzeitig jedoch das Risiko einer Rezession heraufbeschworen (vgl. Graphik 7, S. 24). Nur wenn der von der Schuldenbremse ausgelöste Rückgang der öffentlichen Nachfrage an anderer Stelle zur Hälfte kompensiert würde (beispielsweise von einer anziehenden privaten Nachfrage), wäre das BIP-Wachstum positiv geblieben, wenn auch hinter

dem tatsächlichen Wachstum der Jahre 2000–2012. Wohlgermerkt, ist dies eine ausgesprochen positive Annahme.

Graphik 7

Ungarn: Tatsächliche und theoretische* Schuldenquote 2000–2012, in Prozent des BIP



* Annahme: Öffentlicher Nachfragerückgang nur zu 50 Prozent von Privatverbrauch kompensiert. 2011 und 2012 Schätzung.

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Tabelle 4.

Ein Modell für die EU: Schuldenbremse mit Flexibilität

Ein Nachteil aller Schuldenbremsen – egal, ob es sich um das deutsche, das Schweizer oder das Weltbank-Modell handelt – ist, dass sie den Zusammenhang zwischen dem nominalen BIP-Wachstum einerseits und der Nettoneuverschuldung andererseits praktisch nur konjunkturell betrachten. Langfristig führt dies zwar zu einer Eliminierung jeglicher Schuld. Angesichts der gegenwärtigen Schuldenkrise und der daran anknüpfenden Schwächephase der Wirtschaft in vielen Mitgliedstaaten ist dies aber momentan nicht das prioritäre Ziel. Fürs Erste sollen Schuldenbremsen lediglich die Schuldenquote *senken*, sie jedoch nicht *auf null reduzieren*. Aus dem übertriebenen Bestreben heraus, die Verschuldung zu tilgen, fixieren die beschriebenen Bremsmechanismen geringe Obergrenzen für strukturelle Defizite. Das muss indes nicht so sein, vor allem für schnell wachsende Ökonomien sind sie nicht angemessen. Letztere sind ohnehin im Vorteil, weil sie keine rigorosen Schuldenbremsen benötigen, um ihre öffentlichen Finanzen auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen. Umgekehrt sind für Mitgliedstaaten mit schwachem Wachstum Schuldenbremsen nur geeignet, wenn diese die Wirtschaft nicht weiter abwürgen.

Folglich wird es kaum möglich sein, allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eine überall gleich gut wirkende, EU-einheitliche Schuldenbremse zu empfehlen. Angesichts der Tatsache, dass das Eurogebiet und die EU aus 17 bzw. 27 zum Teil fundamental unterschiedlichen Volkswirtschaften zusammengesetzt sind, in denen Wachstumsraten, Schuldenquoten und fiskalische Traditionen stark voneinander abweichen, sind Pauschallösungen nach dem Muster One-size-fits-all kontraproduktiv. Auch die DSB, die SSB und die WBS stützen sich auf die nationalen Erfahrungen Deutschlands und der Schweiz sowie Bulgariens mit ihren spezifischen öffentlichen Defiziten, Schuldenständen und Staatsquoten (dem von den Gebietskörperschaften umverteilten Teil des BIP). Von einer »Vergemeinschaftung« eines dieser Modelle ist somit abzuraten. Gleichwohl sollten die EU-Mitgliedstaaten die Idee einer Schuldenbremse nicht von vornherein verwerfen, da dieses Instrument den anderen Mechanismen einer Schuldenbegrenzung oft überlegen ist.

Um eine Schuldenbremsen-Kakophonie in der EU und im Eurogebiet zu vermeiden und den Haushaltspolitikern in den Einzelstaaten größeren Bewegungsspielraum zu verschaffen, sollte sich die europäische Fiskalpolitik darauf fokussieren, die Schuldenquote in den Partnerländern stetig, jedoch nicht radikal zurückzuführen. Das Ziel einer kompletten Tilgung der öffentlichen Schuld sollte mittelfristig keine Rolle spielen. Die Nettokreditaufnahme sollte an das zu erwartende Wirtschaftswachstum im jeweiligen Mitgliedstaat gekoppelt werden. Damit würde sich die fiskalische Manövrierfähigkeit am Zustand der nationalen Wirtschaft orientieren und nicht an einer starren Vorschrift:

Nettoneuverschuldung = Schuldenquote in Prozent des BIP multipliziert mit der um mindestens zwei bzw. eineinhalb Prozentpunkte verringerten nominalen BIP-Wachstumsrate:

$$d = D.(g-2) \text{ bzw. } d = D.(g-1,5),$$

wobei **d** die Nettoneuverschuldung in Prozent des BIP, **D** die Schuldenquote in Prozent des BIP und **g** die jährliche BIP-Wachstumsrate in Prozent ist.

In Phasen schwachen Wachstums – zwischen 2 Prozent (oder 1,5 Prozent) und 0 Prozent p.a. – soll gelten:

Nettoneuverschuldung = Schuldenquote in Prozent des BIP multipliziert mit der nominalen BIP-Wachstumsrate:

$$d = D.g.$$

In Phasen negativen Wachstums, zum Beispiel minus 1 Prozent, minus 2 Prozent usw., soll gelten:

$$d = D.(g+2) \text{ bzw. } d = D.(g+4), \text{ usw.}$$

Letztere Formel soll den Haushaltspolitikern erlauben, das Defizit auszuweiten, um dem BIP-Rückgang mit Nachdruck entgegenzuwirken.

Folglich wird entsprechend dieser *Flexibilitätsregel* die Schuldenquote in Phasen eines raschen BIP-Wachstums (mit einer Rate über der Rate des Potentialwachstums) spürbar verringert. In Phasen eines geringen nominalen Wachstums (dann ist das reale Wachstum in der Regel negativ) wird die Schuldenquote stabilisiert oder sie steigt nur leicht. In Phasen einer schweren Krise wird die Schuldenquote ansteigen. Statistisch ist letzterer Fall sehr selten: In den alten EU-

Mitgliedstaaten ist das nominale BIP seit 1980 nur einmal – und zwar 2009 – zurückgegangen.

Ob von der nominalen Wachstumsrate zwei oder eineinhalb Prozentpunkte abgezogen werden sollen, wird vom Potentialwachstum abhängen: Für langsam wachsende Mitgliedstaaten mit einer Potentialrate von 4 Prozent werden 1,5 und für schnell wachsende Länder mit einer Potentialrate von 5 Prozent werden zwei Prozentpunkte empfohlen.

Der Vorteil einer solchen Regel bestünde in der größeren Flexibilität, mit der die Mitgliedstaaten ihre Staatshaushalte gestalten könnten. Der Nachteil ist die langsamere Schuldenreduktion. Auf lange Sicht ist das jedoch kein Problem, da eine solcherart flexible Schuldenbremse zwar eine allmähliche, dafür aber störungsfreie und stetige Rückführung der Schuldenquote gewährleistet. Das Ziel einer Entschuldung würde umgesetzt. Der beschriebene Mechanismus vermeidet zugleich radikale Nachfrageschwankungen und verhindert schädliche BIP-Ausschläge.

Die Wirksamkeit dieses fiskalpolitischen Instruments soll anhand zweier hoch verschuldeter Mitgliedstaaten demonstriert werden, von denen der eine die Gruppe der Länder mit aufholendem Wachstum, der andere die der reifen Volkswirtschaften vertritt. Weil die flexible Regel keinen großen fiskalischen Druck erzeugt, wird angenommen, dass sich die Gesamtnachfrage zwar vom öffentlichen zum Privatsektor, einschließlich des Exportsektors, verschiebt. Per Saldo bliebe sie aber unverändert. Aktuelle Beispiele für Staaten, die beide auf eine lange Tradition hoher Schuldenstände zurückblicken, sich aber in ihrer Wachstumsdynamik unterscheiden, sind insbesondere die Euroraum-Mitglieder Portugal und Italien.

Testfall Flexibilitätsregel für Portugal 2000-2008

Vor dem Hintergrund der Schuldenkrise, die derzeit (2011/12) in Portugal ein weiteres Epizentrum hat, wurde getestet, ob eine beizeiten – etwa im Jahr 2000 – eingeführte Flexibilitätsregel eine Überschuldung Lissabons verhindert hätte. Portugal war es in den späten 1990er Jahren gelungen, seine öffentliche Schuld zu verringern, und es gab kaum Zweifel daran, dass sich dieser Trend fortsetzen würde. 1999 übernahm das Land die gemeinsame europäische Währung mit einer Schuldenquote von 51 Prozent.

Im Anschluss an den Beitritt zum gemeinsamen Währungsraum begann die Schuldenquote allerdings

wieder zu wachsen. Ab 2001 lagen die Wachstumsraten der Schuld über den nominalen BIP-Wachstumsraten. Das Fehlen einer Schuldenbremse führte dazu, dass die öffentliche Hand durchweg höhere Kredite aufnahm, als es ökonomisch gerechtfertigt gewesen wäre (vgl. Tabelle 5, Spalten 2 und 3). Diese Praxis hielt bis zur Finanzkrise an, in die Portugal mit einem mittlerweile deutlich zu hohen Schuldenstand hineinging.

Tabelle 5
Portugal: Zulässige und tatsächliche Haushaltssalden sowie strukturelle Defizite seit der Euro-Übernahme, in Prozent des nominalen BIP

Jahr	Zulässiger Saldo (– Defizit; + Überschuss)	Ist-Saldo	Davon strukturelles Defizit
2000	+1,2	-2,9	-4,1
2001	+1,0	-4,3	-5,3
2002	+0,5	-2,9	-3,4
2003	-0,5	-2,9	-2,4
2004	-0,6	-3,3	-2,7
2005	-0,9	-6,1	-5,2
2006	-0,9	-3,9	-3,0
2007	-0,7	-3,5	-2,8
2008	-0,5	-3,2	-2,7

Zulässiger Saldo ermittelt unter Anwendung der Flexibilitätsregel.

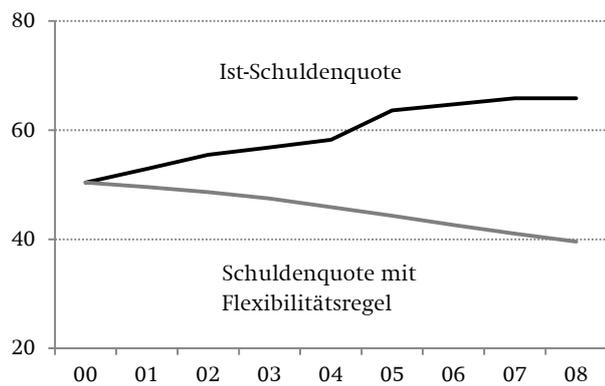
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von EU Commission, *European Economy Series, Statistical Annex*, Frühjahr 2011, Tabelle 75, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf>.

Hätte Portugal in den betreffenden Jahren eine Schuldenbremse mit der beschriebenen Flexibilitätsregel angewandt, wäre wohl eine Stabilisierung oder gar Senkung der Schuldenquote gelungen. Eine Beispielrechnung verdeutlicht, dass dies selbst mit sehr geringen Anstrengungen möglich gewesen wäre. Um dies zu belegen, wurden bei einem simulierten Einsatz der Flexibilitätsregel dem portugiesischen Fiskus beträchtliche strukturelle Defizite zugestanden. Damit jedoch die Staatsfinanzen des Landes nachhaltig bleiben, richtet sich die Höhe der strukturellen Verschuldung nach der nominalen BIP-Wachstumsrate: Das Wachstum der Nettoneuverschuldung liegt immer um 3 Prozentpunkte darunter. Dazu kommen die von der Bremse ohnehin zugelassenen konjunkturellen Budgetsalden.

Die Flexibilitätsregel hätte – obwohl ihre Bremskraft unter den hier einberechneten portugalspezifischen

Parametern ohnehin bereits sehr sanft ist (sozusagen eine »Flexibilitätsregel light«) – bewirkt, dass die Schuldenquote zwischen dem Beitritt zum Euroraum und dem Ausbruch der Weltfinanzkrise um etwa 20 Prozent reduziert worden wäre (vgl. Graphik 8). Mit einem kleineren Schuldenstand Ende 2008 hätte Lissabon das Vertrauen der Finanzmärkte womöglich nicht verloren, zumal eine gesetzlich implementierte Schuldenbremse zusätzlich vertrauensbildend wirkt.

Graphik 8
Portugal: Tatsächliche Schuldenquote und Schuldenquote mit Flexibilitätsregel* 2000–2008, Prozent des BIP



* Mit zulässigem strukturellem Defizit um 3 Prozentpunkte unter der BIP-Wachstumsrate.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Tabelle 87 der unter Tabelle 5 genannten Quelle.

Testfall Flexibilitätsregel für Italien 2000-2008

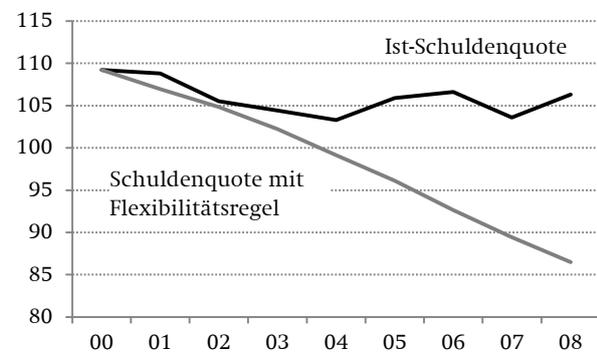
Italien, neben Griechenland und Belgien ein weiterer Mitgliedstaat des Euroraums mit einem zu hohen Schuldenberg schon zum Zeitpunkt des Beitritts zum gemeinsamen Währungsraum, weist derzeit ebenfalls eine im EU-Vergleich sehr hohe Verschuldung in Relation zum BIP auf. Seit Ausbruch der Finanzkrise hat sich Roms Schuldenquote stetig der kritischen Grenze genähert, ab der die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen von den Anlegern in Frage gestellt wird.¹⁹ Das wäre wohl nicht der Fall, hätte das Land 2000/01 eine Schuldenbremse mit Flexibilitätsregel implementiert; dann wäre die Vorkrisenverschuldung geringer

¹⁹ Die kritische Grenze errechnet sich nach der Formel »Zinsdienst = BIP-Wachstumsrate + Primärüberschüsse des Haushalts«. Rom hat sie im Herbst 2011 bereits erreicht.

und die krisenbedingten Budgetdefizite hätten die Schuldenquote nicht so dramatisch wachsen lassen.

Zwar hat es die italienische Haushaltspolitik geschafft, die Schuldenquote in den »guten« Vorkrisenjahren etwas zurückzuführen. Es wäre aber möglich gewesen, dank der automatischen Wirkungen einer Flexibilitätsregel deutlichere Entschuldungsfortschritte zu erzielen. Aus heutiger Sicht hätte Italien einen solchen Mechanismus auch bitter nötig gehabt. Dies zeigt sich anhand einer Beispielrechnung für die Jahre 2000 bis 2008, wobei ähnlich weiche Rahmenbedingungen angenommen werden wie im Fall Portugals. Dem Fiskus werden im hier simulierten Verlauf durchaus strukturelle Defizite zugestanden. Auch im Fall Italiens sind sie nicht zufällig gewählt, sondern richten sich nach den nominalen BIP-Wachstumsraten: Die strukturelle Nettoneuverschuldung darf, so die Regel, nur mit einer Rate wachsen, die immer um 2 Prozentpunkte kleiner ist als die BIP-Wachstumsrate. Es zeigt sich, dass selbst unter solch lockeren Konditionen die italienische öffentliche Verschuldung gegenwärtig geringer wäre: mit positiven Folgen für die Stabilität der öffentlichen Finanzen Roms (vgl. Graphik 9).

Graphik 9
Italien: Tatsächliche Schuldenquote und Schuldenquote mit Flexibilitätsregel* 2000–2008, Prozent des BIP



* Mit zulässigem strukturellem Defizit um 2-Prozentpunkte unter der BIP-Wachstumsrate.

Quelle: Eigene Berechnungen, wie Graphik 8, Tabelle 86.

Folglich erwächst der Nutzen einer Schuldenbremse (in Gestalt zum Beispiel der hier vorgeschlagenen Flexibilitätsregel) aus der richtigen Dosierung. Mehr noch, eine gesetzlich verankerte Flexibilitätsregel kann eine positive Katalysatorwirkung entfalten: Die italienische Regierung war nicht ausreichend bemüht, das Überschuldungsproblem anzugehen. Ein institutionalisierter Mechanismus hätte ihr geholfen, energischer »auf die Bremse zu treten«.

Fazit: Praktikabel, jedoch nicht perfekt

Die gesetzliche Verankerung einer Schuldenbremse ist nicht unumgänglich. Schließlich ist das Instrument nichts anderes als Ausdruck einer regelgebundenen Haushaltspolitik. Es ist einer konsequenten, stabilitätsbewussten diskretionären Haushaltspolitik im Grunde sogar unterlegen, weil Letztere mehr fiskalischen Manövrierraum zulässt. So gibt es eine Reihe von Staaten in der EU, die es immer wieder schaffen, ihre Finanzen im Gleichgewicht zu halten. Sie ersparen sich damit die Zwangsjacke »Schuldenbremse«. Schweden, Finnland, Dänemark und fast alle neuen Mitgliedstaaten der Union (ausgenommen Ungarn) erfreuen sich eines kleinen Schuldenbergs, ohne dass sie diesen einer gesetzlichen Regel mit Wirkungsautomatik zu verdanken hätten. Und auch Italien hat in einer Reihe von Jahren seit der Euro-Übernahme bessere Budgetergebnisse erzielt, als ihm von einer möglichen Schuldenbremse zugestanden worden wäre. Allerdings ist eine diskretionäre Fiskalpolitik immer der Gefahr des politischen Missbrauchs ausgesetzt. Dieser Umstand ist auch das zentrale Argument für eine Schuldenbremse. Gleichwohl ist von einer Schuldenbremseneuphorie abzuraten. Weder die DSB noch die SSB, noch die WBS sollten um jeden Preis flächendeckend zum Einsatz kommen. Wie bereits erwähnt, weisen diese Instrumente erhebliche Schwächen auf:

Erstens sind Schuldenbremsen nicht geeignet, in einer Wirtschaftskrise bzw. in langanhaltenden Rezessionsphasen die Schuldenquote zu senken. Ihre Wirkung ist nämlich kontraproduktiv, solange die Schuldenquote über eine Nachhaltigkeitsgrenze hinausgeht, das heißt solange der Schuldendienst in Prozent des BIP die Summe aus BIP-Wachstumsrate in Prozent und den Primärüberschüssen in Prozent des BIP überschreitet. Bei schwachem Wachstum ist der Haushalt aber oft im Defizit und kann nicht mit Überschüssen abschließen. Das trifft gegenwärtig auf Griechenland, Irland und Portugal zu. Würden sie sich jetzt für eine Schuldenbremse entscheiden, müssten sie Defizitkürzungen erzielen, die die Leistungskraft ihrer Wirtschaft bei weitem überfordern würden. Beispielsweise würde die DSB verlangen, dass Irland, Portugal und Griechenland je nach Potentiallücke Defizitreduzierungen bis zu acht Prozent des BIP vornehmen.

Zweitens sind öffentliche Schuldenbremsen, einschließlich der empfohlenen Flexibilitätsregel, aufgrund ihrer Konstruktion nicht geeignet, plötzliche Verschuldungsschübe zu verhindern. Letztere können sich zum Beispiel aufgrund einer Krise in systemisch wichtigen Sektoren wie dem Finanzsektor ergeben. In einer solchen Lage tritt der Staat üblicherweise als Gläubiger in letzter Instanz auf, und das strukturelle Defizit steigt rasch an. Während der Finanzkrise war das insbesondere in Irland und Spanien, aber auch in Deutschland, Belgien, Frankreich und anderen Mitgliedstaaten der Fall. Die Implementierung einer Schuldenbremse in diesen Ländern in den frühen 2000er Jahren hätte den Schuldenanstieg ab 2009 nicht verhindern können.

Drittens setzt die Einführung einer Schuldenbremse, und zwar ungeachtet dessen, ob es sich um die DSB, die SSB oder die WBS handelt, eine lange Vorbereitungsphase voraus. Bevor sie zum Einsatz kommt, müssen die strukturellen Defizite im betreffenden Land nah an das Nachhaltigkeitsniveau herangeführt worden sein. Das erfordert einen exakten Zeitplan mit jährlichen Abbauschritten der bis dato vorliegenden strukturellen Komponente des öffentlichen Defizits. Damit ist dieses Instrument gerade für Staaten, die eine nachhaltige Fiskalpolitik dringend brauchen – nämlich Griechenland, Portugal, teilweise auch Italien mit seinem seit langem schwachen Wachstum – am wenigsten geeignet.

Viertens sind die Feedback-Effekte einer strikten Konsolidierung auf die Partnerländer in der EU nicht genau untersucht, vor allem wenn große Volkswirtschaften konsolidieren. Vermutlich dürfte die deutsche Budgetkonsolidierung die Gesamtnachfrage in Ländern beeinträchtigen, die zu einem hohen Anteil nach Deutschland exportieren. Beispielsweise könnte eine 1-Prozent-Ausgabenkürzung in Deutschland das niederländische BIP um bis zu 0,2 Prozent mindern.

Folglich können Schuldenbremsen, egal welcher Bauart, nicht bedingungslos befürwortet werden. Länder mit erwiesener Stabilitätskultur sollten besser Rücklagen (als Rainy-Day-Fund) bilden. Mit einer Obergrenze von beispielsweise 5 Prozent der Ausgaben bzw. 2–2,5 Prozent des BIP würden solche Reserven in Rezessionsphasen ausreichen, das Wachstum zu stüt-

zen. Um Missbrauch zu verhindern, sollten sie am besten nur mit qualifizierter Parlamentsmehrheit abgerufen werden können.

Ländern mit einer langen Geschichte laxer Finanzdisziplin sind Schuldenbremsen durchaus zu empfehlen – allerdings nur, wenn die mit ihrer Konstruktion verbundenen Probleme nicht aus dem Auge gelassen werden und sie den nationalen Gegebenheiten angepasst sind. Dabei ist der oben entworfene Flexibilitätsmechanismus (die Flexibilitätsregel) starren Mechanismen vorzuziehen. Mit dem Flexibilitätsmechanismus ist den Mitgliedstaaten wegen der unterschiedlichen Schuldenstände, Wachstumsaussichten und Sparquoten ein maßgeschneiderter struktureller Spielraum gelassen. Ein Schuldenanstieg ist zu tolerieren, solange die Wachstumsrate der Schuld hinter dem BIP-Wachstum zurückbleibt. Aus der jeweiligen Konjunkturlage ergeben sich zwar von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich lange Konsolidierungszeiten. Das ist aber unproblematisch, weil das fiskalpolitische Ziel in der EU lediglich die stetige Rückführung der Schuldenquote sein muss. Es darf keine schnelle Schuldentilgung angestrebt werden.

Bei der Planung einer Schuldenbremse sollte darauf geachtet werden, dass die dem Budgetierungsprozess vorausgehenden Informationen über die Potentiallücke, die zu erwartenden Einnahmen und Budgetsensitivitäten immun gegen politisch motivierte Manipulationen sind. Eine diesbezügliche Garantie ist das Europäische Semester, mit dem die EU nun ein Instrument zur vorbeugenden Überwachung der Haushaltsvorbereitung der Mitgliedstaaten besitzt. Die Defizitindikatoren der nationalen Haushalte sollten von der Kommission bis circa Ende Mai durchgesehen sein. Im Fall, dass die nationalen Indikatoren von jenen der Kommission abweichen, sollten die Kommissionsindikatoren verwendet werden. Dies soll dadurch sichergestellt werden, dass die im Juni für jedes einzelne Land formulierten Empfehlungen der Kommission anschließend von der ECOFIN und dem Europäischen Rat verbindlich beschlossen werden.

Sollte die Schuldenbremse spürbare Kürzungen vorschreiben, kann die Kommission wenig tun, um die Mitgliedstaaten zur Einhaltung dieser Vorgabe zu zwingen. Sie kann ihnen nämlich nicht diktieren, welche Ausgaben wie zu kürzen sind. Dies könnten die Mitgliedstaaten ausnutzen und sich darauf berufen, dass die meisten Haushaltsausgaben vertraglich gebunden seien und nicht plötzlich verändert werden könnten, um höhere Defizite zu rechtfertigen. Im

Rahmen des Verfahrens nach Artikel 126 AEUV, das die Kommission bei einem übermäßigen Defizit eines Partnerlands aufnimmt, sollten die von den Mitgliedstaaten zu liefernden Stabilitätsberichte um einen Paragraphen ergänzt werden, der »Effekte der Schuldenbremse auf den Haushalt im Jahr t+1« heißen könnte. Die Mitgliedstaaten müssen dazu verpflichtet werden, im Jahr t+2 darüber Auskunft zu geben, ob die übermäßigen strukturellen Defizite, die die Schuldenbremse verursacht hat, abgebaut worden sind. Folglich müssen EU-Kommission und Europäischer Rat in Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen die Überwachung der Bremskraft und des Bremswegs in den Mitgliedstaaten innehaben.

Alles in allem sind Schuldenbremsen kein universelles Heilmittel bei Überschuldungsproblemen. Schuldenbremsen sind ergebnisorientierte fiskalische Regeln und damit die zweitbeste Lösung. Es muss sich zeigen, welchen Beitrag die mittlerweile beschlossene flächendeckende Einführung von Schuldenbremsen in der EU zur Lösung der Schuldenkrise und zur Überführung der öffentlichen Finanzen auf einen Pfad der Nachhaltigkeit leisten wird.

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
CAB	Cyclically adjusted Budget Balance (zyklisch bereinigter Budgetsaldo, strukturelle Komponente des Haushaltssaldos)
CC	Cyclical Component (konjunkturelle Komponente des Haushaltssaldos)
DG EcFin	Directorate General for Economic and Financial Affairs
DSB	Deutsche Schuldenbremse
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council (Rat für Wirtschaft und Finanzen)
EFSF	Europäische Finanzstabilitätsfazilität
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EZB	Europäische Zentralbank
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
NMS	Neue Mitgliedstaaten der Europäischen Union
p.a.	per annum
SSB	Schweizer Schuldenbremse
StWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
WBS	Weltbank Schuldenbremse
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Anhang

Tabelle A1

Deutsche Schuldenbremse: Simulation der erforderlichen Konsolidierung (-)/Lockerung (+) im Aufschwung für 25 EU-Mitgliedstaaten (am Beispiel des Jahres 2007), in Prozent des BIP

Land	Budget-sensitivität	Potential-lücke	Erlaubter konjunktu-rer Saldo	Erlaubter struktureller Saldo	Tatsächlicher struktureller Saldo	Erlaubter Gesamt-saldo	Tatsächlicher Saldo	Konsolidie-rungsbedarf, in % BIP
Deutschland	0,16	1,5	0,25	-0,35	0,05	-0,1	0,3	0,40
Belgien	0,17	2,1	0,36	-0,35	-0,66	0,0	-0,3	-0,31
Dänemark	0,65	3,2	2,08	-0,35	2,72	1,7	4,8	3,07
Estland	0,30	11,8	3,54	-0,35	-1,04	3,2	2,5	-0,69
Finnland	0,50	5,1	2,55	-0,35	2,65	2,2	5,2	3,00
Frankreich	0,49	2,0	0,98	-0,35	-3,68	0,6	-2,7	-3,33
Griechenland	0,43	2,5	1,08	-0,35	-7,48	0,7	-6,4	-7,13
Irland	0,40	4,7	1,88	-0,35	-1,78	1,5	0,1	-1,43
Italien	0,50	2,9	1,45	-0,35	-2,95	1,1	-1,5	-2,60
Lettland	0,28	14,7	4,12	-0,35	-4,42	3,8	-0,3	-4,07
Litauen	0,27	9,6	2,59	-0,35	-3,59	2,2	-1,0	-3,24
Luxemburg	0,49	3,7	1,81	-0,35	1,89	1,5	3,7	2,24
Malta	0,37	2,2	0,81	-0,35	-3,21	0,5	-2,4	-2,86
Niederlande	0,55	3,4	1,87	-0,35	-1,67	1,5	0,2	-1,32
Österreich	0,16	2,6	0,42	-0,35	-1,32	0,1	-0,9	-0,97
Polen	0,40	2,5	1,00	-0,35	-2,90	0,7	-1,9	-2,55
Portugal	0,45	0,7	0,32	-0,35	-3,42	0,0	-3,1	-3,07
Schweden	0,58	3,9	2,26	-0,35	1,34	1,9	3,6	1,69
Slowakei	0,29	6,7	1,94	-0,35	-3,74	1,6	-1,8	-3,39
Slowenien	0,44	6,0	2,64	-0,35	-2,74	2,3	-0,1	-2,39
Spanien	0,14	1,4	0,20	-0,35	1,70	-0,2	1,9	2,05
Tschechien	0,37	6,2	2,29	-0,35	-2,99	1,9	-0,7	-2,64
Ungarn	0,46	3,4	1,56	-0,35	-6,56	1,2	-5,0	-6,21
Vereinigtes Königreich	0,42	2,5	1,05	-0,35	-3,75	0,7	-2,7	-3,40
Zypern	0,39	2,6	1,01	-0,35	2,39	0,7	3,4	2,74
Eurozone	0,48	2,1	1,01	-0,35	-1,71	0,7	-0,7	-1,36
EU	0,44	2,4	1,06	-0,35	-1,96	0,7	-0,9	-1,61

Ohne Bulgarien und Rumänien, für die die Budgetsensitivitäten noch nicht vorliegen.

Quelle: EU Commission, *European Economy Series, Statistical Annex*, Frühjahr 2011, Tabellen 79-109,

<http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf>.

Tabelle A2

Deutsche Schuldenbremse: Simulation der erforderlichen Konsolidierung (-)/Lockerung (+) in Rezessionsphasen für 25 EU-Mitgliedstaaten (am Beispiel des Jahres 2009), in Prozent des BIP

Land	Tatsächlicher Saldo	Erlaubter Gesamtsaldo	Konsolidierungsbedarf, in % BIP
Deutschland	-3,0	-1,06	-1,94
Belgien	-5,9	-0,88	-5,02
Dänemark	-2,7	-3,99	1,29
Estland	-1,7	-3,68	1,98
Finnland	-2,6	-3,60	1,00
Frankreich	-7,5	-2,26	-5,24
Griechenland	-15,4	-3,66	-11,74
Irland	-14,3	-2,63	-11,67
Italien	-5,4	-2,50	-2,90
Lettland	-9,5	-2,75	-6,75
Litauen	-9,7	-3,40	-6,30
Luxemburg	-1,7	-2,75	1,05
Malta	-3,7	-1,28	-2,43
Niederlande	-5,5	-2,22	-3,28
Österreich	-4,1	-0,78	-3,32
Polen	-7,3	-0,91	-6,39
Portugal	-10,1	-1,79	-8,31
Schweden	-0,7	-3,71	3,01
Slowakei	-8,0	-0,96	-7,04
Slowenien	-6,0	-2,81	-3,19
Spanien	-11,1	-1,08	-10,02
Tschechien	-5,9	-1,13	-4,77
Ungarn	-4,5	-2,88	-1,62
Vereinigtes Königreich	-11,4	-2,53	-8,87
Zypern	-6,0	-1,01	-4,99
Eurozone	-6,3	-2,32	-3,98
EU	-6,8	-2,24	-4,56

Anmerkung, Quelle und Berechnung: wie Tabelle A1.

Tabelle A3

Deutsche Schuldenbremse: Simulation der erforderlichen Konsolidierung (-)/Lockerung (+) bei schwachem Wachstum für 25 EU-Mitgliedstaaten (am Beispiel des Jahres 2011), in Prozent des BIP

Land	Tatsächlicher Saldo	Erlaubter Gesamtsaldo	Konsolidierungsbedarf, in % BIP
Deutschland	-1,1	-0,53	-0,57
Belgien	-1,1	-0,61	-0,51
Dänemark	-4,1	-2,30	-1,80
Estland	-4,5	-1,31	-3,19
Finnland	-1,0	-2,10	1,10
Frankreich	-5,8	-2,16	-3,64
Griechenland	-9,5	-3,66	-5,84
Irland	-10,5	-1,67	-8,83
Italien	-4,0	-1,75	-2,25
Lettland	-5,5	-1,13	-4,37
Litauen	-4,5	-1,81	-2,69
Luxemburg	-1,0	-1,62	0,62
Malta	-3,0	-0,39	-2,61
Niederlande	-3,7	-1,56	-2,14
Österreich	-2,0	-0,54	-1,49
Polen	-5,8	-0,83	-4,97
Portugal	-5,9	-1,34	-4,56
Schweden	0,9	-0,76	1,66
Slowakei	-5,1	-0,70	-4,40
Slowenien	-5,8	-2,51	-3,29
Spanien	-3,5	-1,01	-2,46
Tschechien	-4,4	-1,02	-3,38
Ungarn	1,6	-1,41	3,01
Vereinigtes Königreich	-8,6	-2,37	-6,23
Zypern	-5,1	-0,94	-4,17
Eurozone	-4,3	-1,65	-2,65
EU	-4,7	-1,67	-3,03

Anmerkung, Quelle und Berechnung: wie Tabellen A1 und A2.

Tabelle A4

Schweizer Schuldenbremse: Zulässige konjunkturelle Budgetsalden bei starkem Wachstum und Vergleich mit dem Ergebnis der DSB für 25 EU-Mitgliedstaaten (am Beispiel des Jahres 2007), in Prozent des BIP

<i>Land</i>	<i>Potential- lücke</i>	<i>k-Faktor</i>	<i>Einnahmen, Ist</i>	<i>Ausgaben, maximal</i>	<i>Zulässiger Saldo SSB</i>	<i>Zulässiger Saldo DSB</i>
Deutschland*	1,5	0,99	43,4	21,4	0,3	0,2
Belgien*	2,1	0,98	47,4	23,2	0,5	0,4
Dänemark	3,2	0,97	55,0	53,3	1,7	2,1
Estland	11,8	0,89	36,2	32,4	3,8	3,5
Finnland	5,1	0,95	52,1	49,6	2,5	2,6
Frankreich	2,0	0,98	49,3	48,3	1,0	1,0
Griechenland	2,5	0,98	37,4	36,5	0,9	1,1
Irland	4,7	0,96	35,3	33,7	1,6	1,9
Italien	2,9	0,97	46,1	44,8	1,3	1,5
Lettland	9,6	0,91	32,3	29,5	2,8	2,6
Litauen	14,7	0,87	34,7	30,3	4,4	4,1
Luxemburg	3,7	0,96	39,6	38,2	1,4	1,8
Malta	2,2	0,98	39,0	38,2	0,8	0,8
Niederlande	3,4	0,97	45,1	43,6	1,5	1,9
Österreich*	2,6	0,97	47,4	23,1	0,6	0,4
Polen	2,5	0,98	39,8	38,8	1,0	1,0
Portugal	0,7	0,99	40,4	40,1	0,3	0,3
Schweden	3,9	0,96	54,4	52,4	2,0	2,3
Slowakei	6,7	0,94	32,3	30,3	2,0	1,9
Slowenien	6,0	0,94	42,0	39,6	2,4	2,6
Spanien*	1,4	0,99	40,6	20,0	0,3	0,2
Tschechien	6,2	0,94	41,0	38,6	2,4	2,3
Ungarn	3,4	0,97	44,1	42,6	1,5	1,6
Vereinigtes Königreich	3,0	0,98	40,8	39,8	1,0	1,1
Zypern	2,6	0,97	44,6	43,5	1,1	1,0
Eurozone	2,1	0,98	45,0	44,1	0,9	1,0
EU	2,4	0,98	44,3	43,3	1,0	1,1

Ohne Bulgarien und Rumänien, für die die Budgetsensitivitäten noch nicht vorliegen.

* = Nur Bundes-/Zentralregierung.

Quelle und Berechnung: wie Tabellen A1–A3.

Tabelle A5

Schweizer Schuldenbremse: Zulässige konjunkturelle Budgetsalden bei schwachem Wachstum und Vergleich mit dem Ergebnis der DSB für 25 EU-Mitgliedstaaten (am Beispiel des Jahres 2011), in Prozent des BIP

<i>Land</i>	<i>Potential- lücke</i>	<i>k-Faktor</i>	<i>Einnahmen, Ist</i>	<i>Ausgaben, maximal</i>	<i>Zulässiger Saldo SSB</i>	<i>Zulässiger Saldo DSB</i>
Deutschland*	-1,1	1,01	21,50	21,7	-0,2	-0,2
Belgien*	-1,5	1,02	24,30	24,7	-0,4	-0,3
Dänemark	-3,0	1,03	52,90	54,5	-1,6	-2,0
Estland	-3,2	1,03	37,90	39,2	-1,3	-1,0
Finnland	-3,5	1,04	52,50	54,4	-1,9	-1,8
Frankreich	-3,7	1,04	49,10	51,0	-1,9	-1,8
Griechenland	-7,7	1,08	38,50	41,7	-3,2	-3,3
Irland	-3,3	1,03	34,10	35,3	-1,2	-1,3
Italien	-2,8	1,03	45,50	46,8	-1,3	-1,4
Litauen	-5,2	1,05	34,80	36,7	-1,9	-1,5
Lettland	-2,9	1,03	30,90	31,8	-0,9	-0,8
Luxemburg	-2,6	1,03	39,10	40,1	-1,0	-1,3
Malta	-0,1	1,00	36,90	36,9	0,0	0,0
Niederlande	-2,2	1,02	46,20	47,2	-1,0	-1,2
Österreich*	-1,2	1,01	24,25	24,5	-0,3	-0,2
Polen	-1,2	1,01	37,50	38,0	-0,5	-0,5
Portugal	-2,2	1,02	40,50	41,4	-0,9	-1,0
Schweden	-0,7	1,01	52,30	52,7	-0,4	-0,4
Slowakei	-1,2	1,01	33,60	34,0	-0,4	-0,3
Slowenien	-4,9	1,05	42,80	45,0	-2,2	-2,2
Spanien*	-4,7	1,05	18,30	19,2	-0,9	-0,7
Tschechien	-1,8	1,02	39,30	40,0	-0,7	-0,7
Ungarn	-2,3	1,02	39,80	40,7	-0,9	-1,1
Vereinigtes Königreich	-4,8	1,05	41,10	43,2	-2,1	-2,0
Zypern	-1,5	1,02	40,90	41,5	-0,6	-0,6
Eurozone	-2,7	1,03	44,50	45,7	-1,2	-1,3
EU	-3,0	1,03	43,90	45,3	-1,4	-1,3

Ohne Bulgarien und Rumänien, für die die Budgetsensitivitäten noch nicht vorliegen.

* = Nur Bundes-/Zentralregierung.

Quelle und Berechnung: wie Tabelle A4.

Tabelle A6

Schweizer Schuldenbremse: Zulässige konjunkturelle Budgetsalden während einer Rezession und Vergleich mit dem Ergebnis der DSB für 25 EU-Mitgliedstaaten (am Beispiel des Jahres 2009), in Prozent des BIP

<i>Land</i>	<i>Potential- lücke</i>	<i>k-Faktor</i>	<i>Einnahmen, Ist</i>	<i>Ausgaben, maximal</i>	<i>Zulässiger Saldo SSB</i>	<i>Zulässiger Saldo DSB</i>
Deutschland*	-4,3	1,04	44,1	23,0	-1,0	-0,7
Belgien*	-3,1	1,03	47,4	24,5	-0,8	-0,5
Dänemark	-5,6	1,06	55,1	58,4	-3,3	-3,6
Estland	-11,1	1,12	41,9	47,1	-5,2	-3,3
Finnland	-6,5	1,07	53	56,7	-3,7	-3,3
Frankreich	-3,9	1,04	48,5	50,5	-2,0	-1,9
Griechenland	-1,2	1,01	35,9	36,3	-0,4	-0,5
Irland	-5,7	1,06	33,1	35,1	-2,0	-2,3
Italien	-4,3	1,04	45,5	47,5	-2,0	-2,2
Lettland	-8,9	1,10	32,8	36,0	-3,2	-2,4
Litauen	-10,9	1,12	33,2	37,3	-4,1	-3,1
Luxemburg	-4,9	1,05	41,1	43,2	-2,1	-2,4
Malta	-2,5	1,03	38,4	39,4	-1,0	-0,9
Niederlande	-3,4	1,04	45,5	47,1	-1,6	-1,9
Österreich*	-2,7	1,03	48,7	25,0	-0,7	-0,4
Polen	-1,4	1,01	36,6	37,1	-0,5	-0,6
Portugal	-3,2	1,03	38,8	40,1	-1,3	-1,4
Schweden	-5,8	1,06	54,1	57,4	-3,3	-3,4
Slowakei	-2,1	1,02	33,3	34,0	-0,7	-0,6
Slowenien	-5,6	1,06	42,7	45,2	-2,5	-2,5
Spanien*	-5,2	1,05	34,7	18,3	-1,0	-0,7
Tschechien	-2,1	1,02	38,6	39,4	-0,8	-0,8
Ungarn	-5,5	1,06	44,7	47,3	-2,6	-2,5
Vereinigtes Königreich	-5,2	1,05	39,8	42,0	-2,2	-2,2
Zypern	-1,7	1,02	39,7	40,4	-0,7	-0,7
Eurozone	-4,1	1,04	44,2	46,1	-1,9	-2,0
EU	-4,3	1,04	43,5	45,5	-2,0	-1,9

Ohne Bulgarien und Rumänien, für die die Budgetsensitivitäten noch nicht vorliegen.

* = Nur Bundes-/Zentralregierung.

Quelle und Berechnung: Wie Tabelle A4, A5.

Tabelle A7

Weltbank-Schuldenbremse, Simulation für Ungarn. Budgetsalden und zu eliminierende strukturelle Defizite, in Prozent des BIP

Jahr	Reales BIP- Wachstum	Staatsquote	Zulässiger Budgetsaldo	Budgetsaldo, Ist	Strukturelles Defizit (Spalten 5–6)
1	2,0	3,0	4,0	5,0	6,0
2000	4,9	46,7	–	–3,0	
2001	3,8	47,2	4,1	–4,0	8,1
2002	4,1	51,2	3,9	–8,9	12,8
2003	4,0	49,4	4,1	–7,2	11,3
2004	4,5	48,7	4,2	–6,4	10,6
2005	3,2	50,2	3,8	–7,9	11,7
2006	3,6	52,0	3,5	–9,3	12,8
2007	0,8	50,0	2,3	–5,0	7,3
2008	0,8	48,9	0,8	–3,7	4,5
2009	–6,7	50,6	–3,0	–4,5	1,5
2010	1,2	48,8	–2,8	–4,2	1,4
2011	2,7	50,4	1,9	1,6	0,3

Quelle: EU Commission, *European Economy Series, Statistical Annex*, Frühjahr 2011, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf>.

Tabelle A8

Flexibilitätsregel, Testrechnung für Griechenland mit konjunkturellem Defizit nach SSB und erlaubtem strukturellem Defizit $sc = (g - 3)$, mit g nominalem BIP-Wachstum in % p.a.

Jahr	Strukturelles Defizit	g nominal	BIP kumulativ	Schuldenstand bei $(g-3)$	Schuldenquote mit F-Regel $g-3$	Schuldenquote, Ist
2000	6,0	8,0	100	100,0	100,0	103,4
2001	5,9	7,4	108	104,5	96,7	103,7
2002	6,0	7,0	116	109,0	94,0	101,7
2003	7,6	10,1	124	113,3	91,3	97,4
2004	9,7	7,4	137	121,6	89,0	98,9
2005	7,3	5,2	147	127,7	87,0	100,3
2006	8,8	8,5	154	131,1	84,9	106,1
2007	9,5	7,5	168	139,1	83,1	105,4
2008	12,5	4,3	180	146,2	81,2	110,7

Quelle: EU Commission, *European Economy Series, Statistical Annex*, Frühjahr 2011, Tabelle 83, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf>.

Tabelle A9

Flexibilitätsregel, Testrechnung für Italien mit konjunkturellem Defizit nach SSB und erlaubtem strukturellem Defizit $sc = (g - 2)$, mit g nominalem BIP-Wachstum in % p.a.

Jahr	Strukturelles Defizit	g nominal	BIP kumulativ	Schuldenstand bei ($g-3$)	Schuldenquote mit F-Regel $g-2$	Schuldenquote, Ist
2000	0,6	5,7	100	100,0	100,0	109,2
2001	-0,1	4,8	106	104,5	98,9	108,8
2002	-0,2	3,7	111	108,4	97,9	105,5
2003	-0,8	3,1	115	110,7	96,4	104,4
2004	-0,3	4,2	118	111,8	94,4	103,3
2005	0,0	2,7	123	114,1	92,4	105,9
2006	2,0	3,9	127	114,1	90,0	106,6
2007	2,7	4,1	132	115,6	87,8	103,6
2008	1,2	1,4	137	117,5	85,7	106,3

Quelle: EU Commission, *European Economy Series, Statistical Annex*, Frühjahr 2011,

<http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf>.

Literaturhinweise

Ognian N. Hishow

The European Union's Debt Crisis.

New Sustainability Regulations for Debt Reduction and Prevention

SWP Comments 16/2010, Juni 2010

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2010C16_hsh_ks.pdf>

Ognian N. Hishow

Die Schuldenkrise in der Europäischen Union.

Schuldenabbau und Prävention durch neue Nachhaltigkeitsregel

SWP-Aktuell 47/2010, Juni 2010

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A47_hsh_ks.pdf>

Ognian N. Hishow

Die implizite öffentliche Schuld.

Schuldenproblem »plus« der Europäischen Union

SWP-Studie 25/2010, Oktober 2010

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S25_hsh_ks.pdf>